

Н. А. ПЬЯНОВ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ЧАСТЬ 1

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Иркутский государственный университет»
Юридический институт

Н. А. Пьянов

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В ДВУХ ЧАСТЯХ

Часть 1

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Допущено УМО по юридическому образованию
вузов Российской Федерации в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки и специальности
«Юриспруденция»*



УДК 340.12(075.8)

ББК Х0я73

П96

Печатается по решению учебно-методической комиссии
Юридического института ИГУ

Рецензенты:

д-р юрид. наук, проф. *Н. А. Власенко*

д-р юрид. наук, проф. *В. Д. Перевалов*

Пьянов Н. А.

П96

Теория государства и права. В 2 ч. Ч. 1. Теория государства : учеб. пособие / Н. А. Пьянов. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2011. – 283 с.

ISBN 978-5-9624-0546-9

Рассматриваются вопросы, традиционно составляющие основу теории государства: происхождение государства, понятие, сущность, назначение, типы и формы государства. Значительное внимание уделено вопросам государственной власти. Освещается соотношение государства с обществом, экономикой, политикой, культурой и религией. Говорится о месте государства в политической системе общества и его связях с политическими партиями и другими общественными объединениями. Показана связь государства с личностью. Кроме того, в вводной части пособия дана общая характеристика теории государства и права как науки и учебной дисциплины.

Для студентов юридических вузов и факультетов, обучающихся по направлению подготовки и специальности «Юриспруденция», аспирантов и преподавателей.

УДК 340.12(075.8)

ББК Х0я73

ISBN 978-5-9624-0546-9

© Пьянов Н. А., 2011

© ФГБОУ ВПО «ИГУ», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора	6
Введение. Теория государства и права как наука и учебная дисциплина	8
Контрольные вопросы	23
Литература	23
Глава 1. Понятие, сущность и назначение государства	25
§ 1. Понятие государства	25
§ 2. Сущность государства	32
§ 3. Социальное назначение и функции государства	37
Контрольные вопросы	44
Литература	44
Глава 2. Происхождение государства	45
§ 1. Основные теории происхождения государства	45
§ 2. Общественное устройство, власть и управление в первобытном обществе	49
§ 3. Разложение первобытнообщинного строя и возникновение государства	54
Контрольные вопросы	62
Литература	63
Глава 3. Типы и формы государства	64
§ 1. Типология государств	64
§ 2. Основные типы государства	69
§ 3. Понятие и элементы формы государства	74
§ 4. Многообразие государственных форм. Основные формы государства	78
Контрольные вопросы	82
Литература	82
Глава 4. Формы правления	83
§ 1. Монархическая форма правления	83
§ 2. Республиканская форма правления	88
§ 3. Нетипичные формы правления	90
Контрольные вопросы	94
Литература	94

Глава 5. Формы государственного устройства	95
§ 1. Унитарное государство	95
§ 2. Федеративное государство	98
§ 3. Межгосударственные объединения с элементами федерализма	103
Контрольные вопросы	107
Литература	107
Глава 6. Политические режимы	108
§ 1. Демократические режимы	108
§ 2. Антидемократические режимы	113
Контрольные вопросы	118
Литература.....	119
Глава 7. Государственная власть и государственное управление ..	120
§ 1. Понятие государственной власти и ее соотношение с государством	120
§ 2. Структура государственной власти	125
§ 3. Государственное управление и самоуправление	128
Контрольные вопросы	134
Литература	134
Глава 8. Механизм государственной власти	135
§ 1. Понятие и структура механизма государственной власти ..	135
§ 2. Принципы организации и деятельности государственного аппарата	140
§ 3. Понятие и классификация органов государственной власти ..	144
Контрольные вопросы	148
Литература	148
Глава 9. Законодательная власть	149
§ 1. Понятие и органы законодательной власти	149
§ 2. Парламент как высший представительный законодательный орган государственной власти	152
§ 3. Формирование и роспуск парламента	160
Контрольные вопросы	165
Литература	165
Глава 10. Исполнительная власть	166
§ 1. Понятие и органы исполнительной власти	166
§ 2. Глава государства	169
§ 3. Правительство	171
Контрольные вопросы	178
Литература	178

Глава 11. Судебная власть	179
§ 1. Понятие и функции судебной власти	179
§ 2. Органы судебной власти и формирование судейского корпуса	184
§ 3. Судебная система и ее элементы	189
§ 4. Осуществление судебной власти (правосудия)	192
Контрольные вопросы	201
Литература	201
Глава 12. Государство и общество	203
§ 1. Соотношение государства и общества	203
§ 2. Государство и гражданское общество	207
§ 3. Социальное государство	213
Контрольные вопросы	217
Литература	217
Глава 13. Государство в системе основных социальных связей	218
§ 1. Государство и экономика	218
§ 2. Государство и политика	223
§ 3. Государство и культура. Политическая культура	227
§ 4. Государство и религия	230
Контрольные вопросы	235
Литература	235
Глава 14. Государство в политической системе общества	236
§ 1. Понятие, структура и субъекты политической системы общества	236
§ 2. Место и роль государства в политической системе общества	243
§ 3. Взаимодействие государства с политическими партиями	246
§ 4. Взаимодействие государства с иными общественными объединениями – субъектами политической системы общества	255
Контрольные вопросы	263
Литература	263
Глава 15. Государство и личность	265
§ 1. Понятие личности. Связь личности с государством	265
§ 2. Гражданство: порядок его приобретения и прекращения	269
§ 3. Правовой статус личности. Права человека и гражданина	273
Контрольные вопросы	279
Литература	280
Определения основных понятий теории государства	281

ОТ АВТОРА

Теория государства и права относится к числу основополагающих учебных дисциплин, изучаемых студентами по направлению подготовки и специальности «Юриспруденция». Традиционно эта дисциплина именуется «Теорией государства и права», и под этим названием она включена в соответствующие государственные образовательные стандарты. Вместе с тем данную дисциплину именуют также «Теорией права и государства», что, на наш взгляд, нельзя признать оправданным, поскольку юриспруденция изучает не вообще право, а позитивное право, которое производно от государства. Поэтому ставить в названии данной дисциплины право перед государством – не совсем корректно.

Изучение теории государства и права в российских учебных заведениях традиционно начинается на первом курсе. Это обусловлено тем, что с самого начала студент должен получить о государстве и праве необходимую базу знаний, которая помогла бы ему успешно овладевать другими юридическими дисциплинами. Вместе с тем изучение теории государства и права на первом курсе сопряжено с определенными трудностями. Во-первых, теория государства и права – это абстрактная, обобщающая наука. Она изучает не конкретные государства и правовые системы, а наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и позитивного права вообще. Поэтому чтобы понять и усвоить смысл изучаемых данной наукой вопросов, нужно подняться до некоторых теоретических обобщений. Во-вторых, имеющиеся по теории государства и права учебники и учебные пособия по-разному трактуют изучаемые этой наукой вопросы, поскольку отражают мнения разных авторов. Такая ситуация, являющаяся для науки вполне нормальной, осложняет, тем не менее, изучение соответствующих вопросов студентами первого курса, поскольку им не

всегда удастся определить, какой научной позиции отдать предпочтение. Данным учебным пособием мы постараемся помочь первокурсникам разобраться в этих не совсем простых вопросах.

Пособием охватываются практически все вопросы, предусмотренные государственными образовательными стандартами по направлению подготовки и специальности «Юриспруденция». В то же время в пособии рассматривается целый ряд вопросов, связанных с характеристикой государства, на которые в учебниках по теории государства и права не всегда обращается должное внимание. Это общие вопросы государственной власти и государственного управления, вопросы, характеризующие законодательную, исполнительную и судебную власть, вопросы гражданства и некоторые другие. Так сложилось, что эти вопросы преподаются в российских вузах в рамках других юридических дисциплин, хотя их общегосударственный характер едва ли может вызывать какие-либо сомнения. В этой связи в пособии предпринята попытка рассмотреть данные вопросы в рамках теории государства и права как наиболее общей науки о государстве и праве.

Первая часть предлагаемого пособия посвящена общему учению о государстве. В ней рассматриваются понятие, сущность и назначение государства, его происхождение, типы и формы; освещаются вопросы государственной власти и ее механизма; показывается связь государства с обществом, экономикой, политикой, культурой, религией, политической системой и личностью. Кроме того, во введении дается общая характеристика науки теории государства и права и соответствующей ей учебной дисциплины.

Пособие ни в коей мере не претендует на исчерпывающее изложение вопросов теории государства, однако автор стремился осветить их по возможности полнее.

ВВЕДЕНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Понятие и основные черты науки теории государства и права. Прежде чем говорить о понятии науки теории государства и права и ее основных чертах, целесообразно обратить внимание на сам термин – «теория государства и права». Этот термин имеет несколько смысловых значений и поэтому с самого начала важно понять, в каких значениях он употребляется в юридической науке. Чаще всего данный термин употребляется в широком и узком смыслах. Под теорией государства и права в широком смысле понимается учение о государстве и праве в целом, т. е. вся юридическая наука, а под теорией государства и права в узком смысле – одна из юридических наук, которую иногда называют общей теорией государства и права, а нередко – теорией права и государства или общей теорией права и государства. Обычно под теорией государства и права понимают одну из юридических наук, поскольку учение о государстве и праве в целом чаще всего обозначают такими терминами, как «юридическая наука», «правоведение», «юриспруденция».

Теперь посмотрим, что же представляет собой теория государства и права как отдельная, самостоятельная наука? Если говорить об этой науке в самом общем виде, то теория государства и права, как и любая другая наука, представляет собой систему обобщенных знаний о каких-то явлениях действительности, в данном случае о государстве и праве. Но так как государство и право изучаются практически всеми юридическими науками, то теория государства и права – это система обобщенных знаний лишь о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства и права, а также связанных с ними иных государственно-правовых явлений. Исходя из этого науку теорию государства и права можно опреде-

лить как систему обобщенных знаний о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства, права и связанных с ними иных государственно-правовых явлений.

Определяя науку теорию государства и права как систему обобщенных знаний о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства, права и связанных с ними иных государственно-правовых явлений, необходимо иметь в виду, что данное определение высвечивает только суть науки теории государства и права, но не раскрывает других ее сторон. Поэтому, чтобы получить более глубокие представления об этой науке, надо, прежде всего, рассмотреть ее основные черты, к числу которых могут быть отнесены следующие.

Во-первых, теория государства и права – это *гуманитарная*, по-другому – общественная, социальная наука. Таковой она считается потому, что изучает государство и право, которые относятся к общественным явлениям и непосредственно связаны с человеком и его жизнедеятельностью.

Во-вторых, это *политико-юридическая* наука. Ее политико-юридический характер вытекает из того, что она изучает два совершенно разных, но взаимосвязанных явления: государство и право. Государство относится к явлениям политическим, а право – к явлениям юридическим. И хотя теория государства и права относится к юридическим наукам, тем не менее, она носит двойственный, политико-юридический характер.

В-третьих, это *единая* о государстве и праве наука. Несмотря на то, что государство и право – явления разнорядковые, они тесно связаны между собой и находятся в неразрывном единстве. Государство не существует без права, так же как и право не существует без государства. Находясь в единстве, они требуют того, чтобы исследование их наиболее общих закономерностей возникновения, развития и функционирования осуществлялось в рамках единой науки.

В-четвертых, это *наиболее общая* наука о государстве и праве. Теория государства и права – не единственная наука, изучающая государство и право. Как уже говорилось, последние изучаются и другими юридическими науками, которых достаточно много. Но в отличие от других юридических наук теория государства и права занимается изучением не частных, а наиболее общих вопросов, так как исследует наиболее общие закономерности

сти возникновения, развития и функционирования государственно-правовых явлений. Этим и обусловлен ее общий характер.

В-пятых, это **фундаментальная** юридическая наука. Являясь наиболее общей наукой о государстве и праве, она, как правило, не занимается изучением прикладных, сугубо практических вопросов. Ее задачей является формирование основополагающих, фундаментальных знаний о государстве и праве.

В-шестых, это **методологическая** наука. К методологическим относятся науки, формирующие мировоззрение, т. е. взгляд на мир, на окружающие нас явления действительности. К таким наукам относится, прежде всего, философия, изучающая закономерности развития природы, общества и мышления. Однако кроме философии методологическую роль могут выполнять и некоторые другие науки. В системе юридических наук такую роль выполняет наука теория государства и права.

В-седьмых, это **комплексная** наука. Таковой она может считаться потому, что в ее составе существует целый ряд относительно обособленных научных направлений, которые зачастую рассматриваются в качестве самостоятельных наук. Это такие, например, направления, как философия государства и философия права, социология государства и социология права, сравнительное государственное устройство и сравнительное правоведение.

Предмет науки теории государства и права. Предмет науки — это то, что изучает данная наука, это круг тех явлений действительности, исследованием которых она занимается. Каждая наука имеет **свой** предмет. Свой предмет имеет и теория государства и права.

Что же является предметом науки теории государства и права? На первый взгляд может показаться, что ответить на этот вопрос довольно легко. Так как наука называется теорией государства и права, то и предметом ее исследований являются государство и право. Это, действительно, так, но надо иметь в виду, что государство и право изучаются также многими другими науками, причем как юридическими, так и неюридическими (например, социологией, политологией, историей). Поэтому государство и право не могут быть сразу предметом многих наук, поскольку у каждой науки свой предмет. Государство и право — это не предмет науки теории государства и права, а **объект** исследования различных и, прежде всего, юридических наук.

Предметом науки теории государства и права, по утвердившемуся среди российских ученых мнению, являются наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства, права и иных государственно-правовых явлений. Причем это наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства, права и иных государственно-правовых явлений не какой-то одной, отдельно взятой страны, а государства и права вообще. Исследуя их, наука теория государства и права выясняет, что такое государство, право и иные государственно-правовые явления, когда и в силу каких причин они возникают, как развиваются, как функционируют и какую роль играют в общественной жизни.

Предмет науки теории государства и права, как и предметы других наук, имеет определенное строение, т. е. структуру. В качестве основного структурного элемента предмета теории государства и права могут быть выделены *наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования собственно государства и собственно права*. Исследуя эти закономерности, наука теория государства и права выясняет, что такое государство и право, как они возникают и развиваются, каковы их сущность, структура, функции, формы внешнего выражения. Это вопросы, которые составляют основу предмета теории государства и права.

В качестве другого структурного элемента предмета теории государства и права можно назвать *наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования иных государственно-правовых явлений*. К ним относятся такие явления, как государственная власть, государственное управление, правосознание, правовые отношения, законность, правопорядок и многие другие. Они тесно связаны с государством и правом, но обладают по отношению к ним определенной самостоятельностью. Исследуя данные явления, теория государства и права выясняет, что они собой представляют, как возникают, развиваются и функционируют, каким образом связаны с государством и правом.

Наконец, в предмете науки теории государства и права может быть выделен еще один структурный элемент. Это *наиболее общие связи государства и права с различными социальными явлениями и личностью*. Теория государства и права, хотя и акцентирует внимание, прежде всего, на наиболее общих зако-

номерностях возникновения, развития и функционирования государства, права и иных государственно-правовых явлений, тем не менее, исследует также наиболее общие связи государства и права с экономикой, политикой, идеологией, культурой, религией, моралью, обычаями, другими социальными явлениями и личностью.

Таким образом, в предмете науки теории государства и права можно четко выделить три структурных элемента (компонента). Это:

- 1) наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования собственно государства и собственно права;
- 2) наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования иных государственно-правовых явлений;
- 3) наиболее общие связи государства и права с различными социальными явлениями и личностью.

Исходя из сказанного предмет науки теории государства и права можно определить как **наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства, права, иных государственно-правовых явлений, а также наиболее общие связи государства и права с различными социальными явлениями и личностью.**

Структура науки теории государства и права. Вопрос о структуре науки – это вопрос о внутреннем строении науки и тех элементах, относительно обособленных частях, которые ее составляют. Структуру науки теории государства и права целесообразнее всего рассматривать с различных позиций. Это позволяет получить о ней и составляющих ее элементах более глубокие и полные представления.

Во-первых, поскольку теория государства и права относится к фундаментальным наукам, ее структуру можно рассматривать с позиции *структуры любой фундаментальной науки*. В этом случае в структуре науки теории государства и права могут быть выделены такие элементы, как законы, категории, частные теории, научные факты и научные гипотезы.

Законы – это открытые наукой необходимые, повторяющиеся, устойчивые связи и взаимозависимости каких-либо явлений и процессов действительности. Теория государства и права, изучая наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства, права, иных государст-

венно-правовых явлений, а также наиболее общие связи государства и права с различными социальными явлениями и личностью, открывает необходимые, повторяющиеся, устойчивые связи и взаимозависимости, существующие между изучаемыми ею явлениями и процессами действительности и формулирует их в виде определенных законов.

Категории – это основные научные понятия, отражающие наиболее общие и существенные свойства, стороны, отношения явлений действительности. В теории государства и права они аккумулируют в себе полученные о государственно-правовых явлениях знания и выступают как отправные, исходные положения науки теории государства и права.

Частные теории выступают в качестве относительно обособленных частей единой науки теории государства и права, в которых получают свое развитие отдельные ее категории. В структуре теории государства и права можно выделить такие частные теории, как теорию правосознания, теорию правовых отношений, теорию законности, теорию юридической ответственности и т. д.

Научные факты представляют собой достоверные знания о тех или иных фактах реальной действительности. Причем это не сами факты реальной действительности, а именно знания об этих фактах, достоверные, доказанные знания. Государство, право, иные государственно-правовые явления – это определенные факты реальной действительности, а достоверные знания об этих фактах, полученные наукой теорией государства и права, суть уже научные факты.

Научные гипотезы в отличие от научных фактов – это не достоверные, а лишь предположительные, вероятностные знания о тех или иных фактах действительности (например, о причинах возникновения государства и права). По мере развития науки гипотезы либо опровергаются, либо доказываются и превращаются в достоверные знания, т. е. научные факты.

Во-вторых, структуру науки теории государства и права можно рассматривать с учетом *предмета этой науки*, т. е. изучаемых ею явлений. При таком подходе в структуре теории государства и права могут быть выделены *теория государства* и *теория права*. Теория государства и права как единая наука о государстве и праве изучает хотя и взаимосвязанные, но все же разнопорядковые явления. Государство представляет собой оп-

ределенную политическую организацию, существующую и функционирующую в обществе, а право – систему норм, правил поведения, тоже существующую и функционирующую в обществе. Поэтому в предмете теории государства и права достаточно четко просматриваются вопросы государства и вопросы права, что и позволяет выделять теорию государства и теорию права. Вместе с тем выделение теории государства и теории права не следует абсолютизировать, поскольку в предмете теории государства и права имеется ряд вопросов, которые нельзя однозначно отнести либо к теории государства, либо к теории права (например, вопрос о правовом государстве).

В-третьих, структуру науки теории государства и права можно охарактеризовать исходя также из тех *основных научных направлений*, которые сформировались в рамках данной науки. В этой связи в структуре теории государства и права можно выделить позитивную теорию государства и права, философию государства и права, социологию государства и права, сравнительное государствоведение и правоведение.

Позитивная теория государства и права (по-другому – *догма государства и права*) составляет основу теории государства и права и охватывает круг проблем, связанных с изучением государства и права в чистом, так сказать, виде. К этому направлению относятся такие, например, вопросы, как структура государства и права, классификация различных государственно-правовых явлений, содержание тех или иных видов государственно-правовой деятельности и т. д.

Философия государства и права является одним из ведущих направлений современной отечественной теории государства и права и охватывает круг проблем, связанных с исследованием государства и права через призму философских идей, принципов и категорий. Это изучение закономерностей возникновения и развития государства и права, их сущности, ценности, связи с другими социальными явлениями и т. д. Говоря об этом направлении в теории государства и права, необходимо отметить, что на сегодняшний день наибольшее развитие получила философия права, в то время как философия государства находится еще в стадии становления.

Социология государства и права тоже является достаточно важным направлением в современной отечественной теории государства и права, хотя развита в несколько меньшей степени,

чем философия государства и права. Исследование государственно-правовых вопросов на основе идей и категорий науки социологии – вот круг проблем, охватываемых данным направлением. Это проблемы совершенствования государственного механизма, законодательства, правотворческой и правоприменительной деятельности, проблемы эффективности функционирования различных государственно-правовых институтов, проблемы борьбы с преступностью и другими правонарушениями и т. д.

Сравнительное государствоведение и правоведение как одно из направлений современной отечественной теории государства и права находится в стадии становления и еще не получило достаточно глубокого развития. Этим направлением охватываются вопросы, связанные с сопоставлением различных государственно-правовых систем, институтов, процессов и т. д. В результате такого сопоставления устанавливается сходство и различие сравниваемых явлений, их качественное состояние, достоинства одних и недостатки других.

В структуре науки теории государства и права в настоящее время формируются и некоторые другие направления, поскольку эта наука на месте не стоит, а находится в постоянном развитии. Например, уже сейчас можно говорить о появлении таких новых направлений, как *общая юридическая конфликтология*, изучающая природу, причины и динамику развития юридических конфликтов, а также правовые механизмы их предупреждения и разрешения, и *юридическая антропология*, изучающая правовые формы общественной жизни людей от древности до наших дней.

Выделяя в структуре науки теории государства и права в качестве ее составных частей различные научные направления, необходимо вместе с тем иметь в виду, что многие современные исследователи рассматривают такие направления, как философия права, социология права, сравнительное правоведение не столько в качестве направлений науки теории государства и права, сколько в качестве самостоятельных наук, имеющих свой предмет. Думается, однако, что подобный подход серьезно обедняет науку теорию государства и права. Будучи наукой о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства, права и иных государственно-правовых явлений, она вполне способна охватить философские и социологические вопросы государства и права, а также вопросы сравнительного государствоведения и правоведения, высту-

пая в качестве комплексной науки, в составе которой формируются и вполне успешно развиваются самые различные направления по изучению государства, права и иных государственно-правовых явлений.

Методология науки теории государства и права. Методология означает, во-первых, совокупность приемов исследования, применяемых в какой-либо науке, и, во-вторых, учение о методе науки. Характеристика методологии науки как совокупности приемов исследования, используемых наукой при изучении своего предмета, не позволяет охватить всех сторон методологии науки. Поэтому под методологией науки целесообразнее понимать учение о методе науки.

Метод науки – это совокупность подходов, принципов и приемов, которые используются наукой при исследовании своего предмета. Если предмет науки отвечает на вопрос, *что* изучает наука, то метод говорит о том, *как* наука исследует свой предмет, на каких подходах она при этом основывается, от каких принципов отталкивается и какие приемы использует. В этой связи метод науки теории государства и права можно определить как **совокупность подходов, принципов и приемов, на которых основывается наука теория государства и права и которые она использует при исследовании своего предмета.**

Исходя из данного определения в составе метода теории государства и права можно выделить три основных элемента: философско-мировоззренческие подходы, принципы познания и приемы исследования.

Философско-мировоззренческие подходы составляют методологическую основу науки теории государства и права. Они говорят о том, на каких мировоззренческих, идейных позициях базируется данная наука. Поскольку согласно ст. 13 Конституции РФ в Российской Федерации признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, методологическая основа современной отечественной теории государства и права характеризуется плюрализмом, т. е. многообразием философских, идеологических подходов. В отличие от советской теории государства и права, которая основывалась только на марксистско-ленинской философии, современная российская теория государства и права не связана идеологическими путями и, в сущности, может использовать любые философско-мировоззренческие подходы.

Принципы познания – это те исходные, отправные начала, от которых отталкивается наука при исследовании своего предмета. К основным принципам познания, входящим в метод современной отечественной теории государства и права, следует отнести принцип плюрализма, принцип объективности, принцип всесторонности и принцип историзма. Принцип *плюрализма* говорит о множественности философско-мировоззренческих подходов, которые могут использоваться при исследовании государственно-правовых явлений, а также учете различных взглядов на эти явления мыслителей как прошлого, так и настоящего. Принцип *объективности* требует изучать государство, право, иные государственно-правовые явления такими, какими они были или есть в действительности. Согласно принципу *всесторонности* государственно-правовые явления должны рассматриваться с различных сторон, с различных позиций, в их взаимосвязи с другими явлениями общественной жизни. Наконец, в соответствии с принципом *историзма* государственно-правовые явления должны изучаться как с учетом их исторического развития, так и в конкретных исторических условиях.

Приемы исследования – это конкретные методы, которые использует наука при изучении своего предмета. Современная отечественная теория государства и права использует самые разнообразные методы, которые можно подразделить на общие, специальные и частные.

Общие (их называют также *общенаучными*) – это методы, которые вырабатываются философскими науками. Они используются не только в теории государства и права, но и в самых различных науках. Такие методы имеют всеобщее значение. К ним относятся методы анализа, синтеза, моделирования, сравнительный метод, системный метод и многие другие.

Специальные – это методы, которые вырабатываются различными специальными науками и широко используются в теории государства и права при исследовании ее предмета. К ним относятся математические, кибернетические, статистические, конкретно-социологические и другие методы.

Частные – это методы, которые вырабатываются самой теорией государства и права. К таким методам относятся формально-юридический метод, метод сравнительного государствоведения, метод сравнительного правоведения и некоторые другие.

Теория государства и права в системе гуманитарных наук. Теория государства и права, будучи гуманитарной наукой, известным образом связана и взаимодействует с другими гуманитарными науками. Охарактеризовать связь и взаимодействие теории государства и права со всеми гуманитарными науками практически невозможно ввиду значительного количества гуманитарных наук. Собственно говоря, в этом нет необходимости, поскольку вполне достаточно сопоставить теорию государства и права с соответствующими видами гуманитарных наук.

Все гуманитарные науки, как представляется, можно разделить на общие и частные. **Общие** – это науки, предмет которых охватывает достаточно широкий круг явлений. Это науки, исследующие наиболее общие вопросы общественной жизни. К ним относятся философия, общая социология, общая экономическая теория, политология, культурология и история. **Частные** – это науки, предмет которых охватывает менее широкий круг явлений по сравнению с общими гуманитарными науками. К ним относятся этика, эстетика, психологические, юридические, филологические и многие другие гуманитарные науки. Теория государства и права, поскольку она входит в систему юридических наук, относится к *частным* гуманитарным наукам.

В системе гуманитарных наук теория государства и права наиболее тесно связана с общими гуманитарными науками. Эта связь обусловлена, прежде всего, тем, что общие гуманитарные науки вырабатывают наиболее общие положения и выводы как об обществе в целом, так и о тех или иных общественных явлениях, на которые (положения и выводы) опирается теория государства и права при исследовании своего предмета. Кроме того, общие гуманитарные науки при исследовании своих предметов нередко затрагивают вопросы государства и права, в связи с чем им приходится обращаться к юридическим наукам и, прежде всего, к теории государства и права. Например, общая социология изучает в целом общественную жизнь, закономерности развития общества, его структуру и т. д. Но поскольку государство и право – это составные части общества, они не могут остаться вне поля зрения общей социологии. Изучая общественную жизнь, она, так или иначе, включает в орбиту своих исследований и определенные государственно-правовые вопросы, опираясь при этом на положения и выводы юридических наук и в первую очередь теории государства и права, поскольку исследу-

ет государственно-правовые вопросы не специально, а лишь в связи с другими социальными вопросами. То же самое можно сказать и о других общих гуманитарных науках. При соприкосновении с государственно-правовыми вопросами они тоже опираются на положения и выводы теории государства и права и других юридических наук.

Теория государства и права определенным образом связана и с частными гуманитарными науками. Эти науки иногда тоже соприкасаются с вопросами государства и права и в этой связи их представители имеют возможность опереться на положения и выводы теории государства и права. В свою очередь, теория государства и права при необходимости опирается на положения и выводы частных гуманитарных наук. Так, например, изучая особенности языка и стиля нормативных правовых актов, теория государства и права, чтобы со знанием дела ориентироваться в этих вопросах, обращается к соответствующим филологическим наукам.

Таким образом, теория государства и права имеет с другими гуманитарными науками двустороннюю связь: с одной стороны, теория государства и права при исследовании вопросов, имеющих выход на иные гуманитарные науки, опирается на положения и выводы этих наук, с другой стороны, иные гуманитарные науки, соприкасаясь с государственно-правовыми вопросами, имеют возможность обратиться к положениям и выводам теории государства и права.

Теория государства и права в системе юридических наук. Теперь посмотрим, как взаимодействует теория государства и права с другими юридическими науками. Для этого сначала нужно охарактеризовать систему юридических наук.

Систему юридических наук можно представить в виде пирамиды, разделенной на три уровня. Нижний уровень пирамиды составляют **прикладные юридические науки**. К ним относятся криминалистика, криминология, юридическая психология и некоторые другие науки. Они ближе всего стоят к общественной и юридической практике и непосредственно ее обслуживают (прикладными в отличие от фундаментальных называются науки, непосредственно обслуживающие практику). Средний уровень пирамиды составляют **отраслевые и межотраслевые юридические науки**. К ним относятся науки конституционного права, административного права, гражданского права, уголовного права и т. д. Эти науки изучают различные отрасли права. Они

тоже тесно связаны с юридической практикой, но вместе с тем нередко формулируют и теоретические положения фундаментального характера. Наконец, верхний уровень пирамиды составляют *теоретико-исторические науки о государстве и праве*. К ним относятся теория государства и права, история политических и правовых учений, история отечественного государства и права и история государства и права зарубежных стран. Эти науки иногда именуют фундаментальными теоретико-историческими науками, и они более всего отстоят от практики, хотя определенным образом тоже с ней связаны.

Теория государства и права в системе юридических наук (и об этом наглядно говорит образ пирамиды) наиболее тесно связана с историей политических и правовых учений, историей отечественного государства и права и историей государства и права зарубежных стран. В несколько меньшей степени, но тоже достаточно тесно, она связана с отраслевыми и межотраслевыми юридическими науками. Что же касается прикладных юридических наук, то с ними теория государства и права связана в значительно меньшей степени.

Говоря о связи теории государства и права с другими юридическими науками, необходимо также иметь в виду, что по отношению ко всем другим юридическим наукам теория государства и права является наукой *общей* (о чем уже говорилось при освещении первого вопроса). Поэтому ее положения и выводы являются отправными, базовыми для других юридических наук. Однако связь теории государства и права с другими юридическими науками этим не ограничивается. Будучи *частными*, по отношению к теории государства и права, другие юридические науки более углубленно и более конкретно изучают различные государственно-правовые вопросы, предоставляя тем самым для теории государства и права необходимый для теоретических обобщений материал.

Таким образом, говоря о взаимодействии теории государства и права с другими юридическими науками, нужно исходить из того, что это взаимодействие тоже носит двусторонний характер и имеет, так сказать, прямую и обратную связь.

Функции науки теории государства и права. Функции теории государства и права раскрывают и показывают роль данной науки в общественной жизни, ее значение для общественной и юридической практики. В учебниках по теории государст-

ва и права нет единой позиции относительно того, какие функции выполняет наука теория государства и права. Чаще всего называются такие ее функции, как гносеологическая (познавательная), практико-организационная, идеологическая, прогностическая и методологическая. Эти функции являются наиболее значимыми для характеристики науки теории государства и права и их можно считать основными.

Гносеологическая (познавательная) функция выражается в том, что теория государства и права, как и любая другая наука, осуществляет познание окружающего мира. Она познает государство, право, иные государственно-правовые явления, получает о них необходимую информацию и объясняет их с научных позиций.

Практико-организационная функция выражается в том, что теория государства и права, как всякая наука, должна обслуживать практику. Она должна вырабатывать (и вырабатывает) рекомендации, направленные на совершенствование государственно-правового строительства, законодательства, юридической практики.

Идеологическая функция теории государства и права характеризуется тем, что эта наука аккумулирует различные идеи, взгляды, представления о государстве и праве, вырабатывает определенные идеологические ориентиры, связанные с объяснением государственно-правовых явлений. Кроме того, проявление этой функции нередко видят также в воспитательной роли теории государства и права, которая состоит в том, что данная наука формирует в сознании людей определенные представления о государстве и праве и вырабатывает соответствующее отношение к ним. Вместе с тем воспитательная роль науки теории государства и права выделяется иногда в качестве ее самостоятельной функции.

Суть **прогностической функции** состоит в том, что теория государства и права должна прогнозировать будущее государственно-правовых явлений. Выявляя закономерности их развития, теория государства и права способна давать прогнозы как на ближайшее будущее, так и на перспективу в виде научных гипотез (предположений).

Наконец, **методологическая функция** теории государства и права выражается в том, что эта наука выступает в качестве своеобразной методологической основы для всех других юридических наук. Во-первых, она исследует методологические вопросы всей юридической науки, формируя при этом основные подходы к познанию государственно-правовых явлений. В этом

плане теория государства и права выступает для других юридических наук в качестве своего рода философии государства и права. Во-вторых, будучи наиболее общей наукой в системе юридических наук, она вырабатывает основополагающие государственно-правовые понятия (категории), положения и выводы, которые используются другими юридическими науками в качестве базовых, отправных при исследовании своих предметов.

Теория государства и права как учебная дисциплина.

Наряду с указанными выше термин «теория государства и права» имеет еще одно смысловое значение: под теорией государства и права понимается также учебная дисциплина, в рамках которой изучаются основные положения науки теории государства и права. Как правило, все юридические науки изучаются в рамках соответствующих учебных дисциплин. Наука теория государства и права не составляет в этом плане исключения. Правда, некоторые ученые считают, что такой науки, как теория государства и права, в настоящее время уже не существует. Есть только учебная дисциплина теория государства и права, в рамках которой изучаются различные юридические науки, к которым чаще всего относят общее учение о государстве, философию права и юридическую догматику. Однако так считают лишь отдельные ученые, в то время как подавляющее их большинство исходит из того, что теория государства и права по-прежнему существует как самостоятельная юридическая наука, которая изучается в рамках аналогичной учебной дисциплины.

Теорию государства и права как учебную дисциплину следует отличать от науки теории государства и права. Они хотя и связаны между собой, но, тем не менее, не совпадают. Теория государства и права как учебная дисциплина — это курс науки теории государства и права, который преподается либо в средних специальных, либо в высших учебных заведениях. Этот курс может быть разным по объему и включать в свой состав разное количество вопросов, которые должен изучить студент. Наиболее полный курс теории государства и права изучают студенты высших учебных заведений, обучающиеся по направлению подготовки или специальности «Юриспруденция». Вместе с тем следует иметь в виду, что ни один, даже самый полный курс данной науки не совпадает с самой наукой. Наука теория государства и права значительно объемнее и многообразнее, чем соответствующая ей учебная дисциплина. Она включает в свой

состав множество проблем, по которым высказываются самые разные, часто несовпадающие точки зрения, состоит из различных теорий, гипотез и т. д. Учебная же дисциплина включает в свой состав, как правило, основы науки и наиболее важные для данного момента времени проблемы.

Как учебная дисциплина теория государства и права относится к числу базовых юридических дисциплин. Она закладывает основы юридического мировоззрения, дает представления об основных государственно-правовых понятиях, способствует формированию юридического мышления и юридической культуры.

Главное назначение теории государства и права как учебной дисциплины состоит в том, чтобы вооружить студента научными знаниями о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государственно-правовых явлений и их связях с иными социальными явлениями и личностью.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под наукой теорией государства и права и каковы ее основные черты?
2. Что понимается под предметом науки теории государства и права и каковы его структурные элементы?
3. С каких позиций может быть рассмотрена структура науки теории государства и права и какие структурные элементы данной науки могут быть при этом выделены?
4. Что понимается под методологией науки и из чего складывается метод науки теории государства и права?
5. Как соотносится теория государства и права с другими гуманитарными науками?
6. Что представляет собой система юридических наук и какое место занимает в ней теория государства и права?
7. Каковы основные функции науки теории государства и права?
8. Совпадают ли наука теория государства и права и аналогичная ей учебная дисциплина? Если нет, то почему?

Литература

Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 2001. – 748 с.

Казимирчук В. П. Право и методы его изучения / В. П. Казимирчук. – М. : Юрид. лит., 1965. – 204 с.

Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. – М. : Аванта+, 2000. – 560 с.

Керимов Д. А. Общая теория государства и права: предмет, структура, функции / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1977. – 136 с.

Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права / В. А. Козлов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1989. – 120 с.

Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав / В. М. Сырых. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2000. – 528 с.

Сырых В. М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура) / В. М. Сырых. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.

Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. – 264 с.

Четвернин В. А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства / В. А. Четвернин. – М. : Дело, 1997. – 120 с.

ГЛАВА 1

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие государства

Основные подходы к пониманию государства. Вопрос о понятии государства – это вопрос о том, что такое государство и что оно собой представляет как определенное социальное явление. В мировой науке данный вопрос относится к числу достаточно дискуссионных и не имеет однозначного решения. В отечественной и зарубежной литературе относительно понимания государства сложилось довольно много самых разнообразных подходов, охватить которые в полном объеме не представляется возможным. В этой связи остановимся только на тех из них, которые в современной мировой науке относятся к наиболее распространенным. Это теологический, арифметический, юридический, кибернетический и социологический подходы.

Теологический подход зародился еще в глубокой древности и получил свое развитие в различных теориях, сложившихся в христианстве, исламе, индуизме и т. д. Несмотря на некоторые особенности, суть этих теорий одна: государство создано Богом, и его деятельность есть проявление божественной воли. В настоящее время данный подход можно встретить главным образом в сочинениях мусульманских юристов (особенно мусульманских фундаменталистов), которые трактуют государство и всю его деятельность с позиции воли Аллаха. Присутствует он и в работах ученых западных католических университетов.

Арифметический подход (его называют также *классическим*) возник в античную эпоху, т. е. тоже достаточно давно. Он трактует государство как сумму трех элементов: территории, населения и публичной власти. В настоящее время широко ис-

пользуется в работах западных политологов, особенно специалистов по международному публичному праву. Встречается и в работах отдельных российских исследователей.

Юридический подход наиболее широкое распространение получил в XIX – начале XX вв. Государство с точки зрения этого подхода трактуется как юридическое явление, как субъект права, деятельность которого связана правовыми нормами и, прежде всего, конституцией. Например, наиболее известный представитель этого подхода австрийский, а затем и американский исследователь Г. Кельзен рассматривал государство как установленный в масштабе нации или страны правовой порядок.

Кибернетический подход (его называют также или *техно-кибернетическим*, или *информационно-кибернетическим подходом*) сформировался сравнительно недавно, в 60-е гг. прошлого столетия. Государство с точки зрения этого подхода является определенной информационной системой с прямыми и обратными связями. Осуществление государственной власти мыслится как движение информации от государства к обществу (прямая связь) и от общества к государству (обратная связь).

Социологический подход зародился в XVII–XVIII вв. (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо). В современной науке, в том числе и современной отечественной теории государства и права, он относится к числу наиболее распространенных. Представлен множеством научных школ и направлений, причем как марксистского, так и немарксистского толка. Сторонники этого подхода при всем многообразии взглядов на понятие государства чаще всего трактуют его либо как особым образом организованное общество, либо как определенную политическую организацию, не совпадающую с обществом.

Широкая и узкая трактовки государства. В современной отечественной теории государства и права относительно понимания государства наибольшее распространение получил социологический подход. Вместе с тем говорить о единстве взглядов на понятие государства здесь, как и в мировой науке, не приходится. Не вдаваясь в анализ встречающихся по данному вопросу мнений, понятие государства представляется целесообразным трактовать в широком и узком смыслах и соответственно этому выделять соответствующие его признаки.

Под государством в *широком (общесоциальном)* смысле следует понимать особым образом организованное общество.

Во-первых, это общество, в котором людей в одно целое объединяет определенная территория, и, во-вторых, для такого общества характерна особая публичная власть, власть, которая не совпадает с обществом и осуществляется при помощи выделенного из общества специального аппарата управления. Такого рода общество именуют также государственно-организованным обществом.

Государство в широком смысле близко к понятию «страна». Страна – это тоже государство, но в географическом его понимании. Вместе с тем каждая страна имеет свою территорию, которая населена людьми, организованными в общество, и которая управляется особой публичной властью.

Государство в узком (*политическом, политико-правовом*) смысле – это уже не само особым образом организованное общество, а только его часть, представляющая собой определенную политическую организацию. В любом государственно-организованном обществе (государстве в широком смысле) существует, как правило, множество различных политических организаций, одной из которых является государство (государство в узком смысле).

Кстати, если обратиться к словарям русского языка, то можно обнаружить, что слову «государство» обычно придается два значения. Во-первых, под государством подразумевается определенная форма организации общества (это государство в широком смысле), а, во-вторых, основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, а также охрану его экономической и социальной структуры (это государство в узком смысле).

Чтобы полнее раскрыть понятия государства в широком и узком смыслах, необходимо рассмотреть их признаки, поскольку всякое понятие есть отражение предметов или явлений в их существенных признаках.

В учебниках по теории государства и права, а также в научных трудах при освещении признаков государства, к сожалению, не всегда учитывается широкая и узкая трактовки государства, что ведет к смешению признаков двух разных явлений. Ведь государство в широком смысле и государство в узком смысле – это не одно и то же, хотя находятся они друг с другом в определенной связи и зависимости. Но таково уж свойство языка, что нередко одним и тем же термином обозначаются раз-

ные явления, так же как какое-либо одно явление может обозначаться разными терминами. Поэтому, рассматривая признаки государства, нужно различать признаки государства в широком смысле и признаки государства в узком смысле.

Признаки и определение государства в широком смысле. Поскольку государство в широком смысле – это определенным образом организованное общество, ему, как представляется, присущи следующие признаки:

во-первых, это определенный *союз* людей. Как и любой союз, государство представляет собой сообщество людей, объединенных на основе каких-то общих начал, принципов;

во-вторых, это союз людей, который представляет собой *принципиально новый тип общества*, новую форму общественного устройства, которая пришла на смену первобытнообщинному устройству и стала практически всеобщей, универсальной формой общественного объединения людей;

в-третьих, это *территориальный* союз, поскольку людей в одно целое здесь связывает территория. В первобытном обществе, которое предшествовало государству, людей в одно целое связывало кровное или предполагаемое родство;

в-четвертых, это *политический* союз, так как он основывается не на личных связях, как это было в первобытном обществе, а на политических отношениях. В государственно-организованном обществе в отличие от первобытного отсутствует социальное равенство. Люди делятся здесь на различные социальные группы, классы, сословия, касты, прослойки и т. д. Отношения, которые складываются между этими различными социальными группами, классами и т. д. являются уже не родоплеменными, а политическими отношениями;

в-пятых, это союз, которым управляет *особая публичная, политическая* власть. Эта власть не совпадает с обществом и осуществляется при помощи специального аппарата, состоящего из особого разряда людей – управляющих. Реально она выражена в системе органов управления и принуждения, которые в единстве своем составляют определенную организацию, тоже именуемую государством.

Таковы, как представляется, основные признаки государства в широком смысле, объединив которые можно получить следующее определение. Государство в широком смысле (государственно-организованное общество) – это **политико-территориальный**

союз людей, представляющий собой принципиально новый тип общества и управляемый особой публичной властью, выраженной в специальном аппарате управления и принуждения.

Признаки и определение государства в узком смысле. Теперь рассмотрим признаки государства в узком смысле.

Во-первых, это определенная *организация*, существующая в обществе и представляющая собой его структурно обособленную часть. В научной и учебной литературе государство обычно определяется через такое понятие, как «организация». Однако это понятие имеет несколько смысловых значений, что необходимо учитывать при определении государства и выделении его признаков, дабы избежать возможных недоразумений и двусмысленностей. В данном случае под организацией мы подразумеваем определенное общественное объединение, выступающее в качестве одного из структурных элементов общества. В обществе, особенно современном, существуют и функционируют самые различные организации, одной из которых является государство (государство в узком смысле).

Во-вторых, это *политическая* организация, организация, деятельность которой носит политический характер и всегда связана с политикой. Однако государство – не единственная в обществе политическая организация. Помимо него в обществе действуют и другие политические организации: политические партии, политические движения, иные организации, деятельность которых так или иначе связана с политикой. Вместе с тем государство – это *особая* политическая организация. Оно обладает такими качествами, которых нет у других политических организаций, и которые выделяют государство из их среды. Об этих качествах говорят, в частности, остальные признаки государства.

В-третьих, государство – это организация, которая *внешне выражена в системе органов управления и принуждения* и состоит из них. Процесс возникновения государства связан с выделением из общества специального аппарата управления и принуждения. Этот аппарат состоит из соответствующих органов, которые в своем единстве образуют государство и составляют его внешний облик.

В-четвертых, государство – это организация, которая *представляет и осуществляет публичную власть*, т. е. власть общества. В первобытном обществе публичную власть представ-

ляло и осуществляло само общество, в государственно-организованном обществе публичную власть представляет государство в лице органов управления и принуждения, которые эту власть и осуществляют. Только в отдельных случаях общество (народ в целом) может осуществлять публичную власть непосредственно, без прямого участия государства (например, путем референдума).

В-пятых, государство — это *территориальная* организация. Ее территориальный характер выражается, прежде всего, в том, что государственная власть распространяется лишь в пределах территории страны, которая одновременно является и территорией государства. Кроме того, само государство оформляется по территориальному принципу. Территория страны в целях надлежащего управления подразделяется, как правило, на определенные части, административно-территориальные единицы (департаменты, графства, города, районы, провинции и т. д.), в рамках которых создаются и функционируют соответствующие органы государства. Поэтому каждое государство (за редкими, правда, исключениями) имеет органы, которые действуют как в пределах территории всей страны (центральные, высшие органы), так и в пределах территории отдельных ее частей (например, местные органы).

В-шестых, государство — это *суверенная* организация, т. е. организация, обладающая суверенитетом. Под государственным суверенитетом чаще всего понимают **верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость на международной арене**. Верховенство государственной власти внутри страны состоит в том, что государство — это единственная в обществе политическая организация, власть которой является определяющей и распространяется на всю территорию страны и всех, кто на ней находится. Независимость государственной власти на международной арене выражается в ее самостоятельности в отношениях с другими государствами, а также международными организациями. Разумеется, эта независимость не является абсолютной, поскольку в современном мире любое государство должно считаться с интересами других государств и мирового сообщества в целом.

Государственный суверенитет не следует отождествлять с суверенитетом народа и суверенитетом нации. Под суверенитетом народа понимается верховенство и самостоятельность наро-

да в решении коренных вопросов организации своей жизни (общественного и государственного строя, внутренней и внешней политики и т. д.). Суверенитет же нации означает полновластие нации, ее возможность и способность определять характер своей жизни, осуществлять свое право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

В-седьмых, государство – это организация, осуществляющая публичную власть в целях *создания и поддержания в обществе определенного порядка*. Власть придает обществу организованность, управляемость и порядок. Это свойственно любой публичной власти, в том числе и государственной. Обладая верховенством и действуя на всей территории страны, государственная власть создает и поддерживает в обществе определенный порядок. В зависимости от того, чью волю и чьи интересы выражает и претворяет в жизнь государство, этот порядок может быть выгоден либо обществу в целом, либо какой-то его части (например, каким-либо классам или социальным группам).

Наконец, в-восьмых, государство – это организация, которая *находится на содержании общества и существует за его счет*. В связи с этим государством взимаются с населения страны и действующих на ее территории хозяйственных и некоторых других других организаций налоги и иные сборы.

Выяснив признаки государства в узком смысле, мы опять же можем сформулировать его определение. Итак, государство в узком смысле – это *состоящая из органов управления и принуждения суверенная политико-территориальная организация, которая существует за счет общества, выражает его власть и осуществляет ее в целях создания и поддержания в обществе определенного порядка*.

Завершая вопрос о понятии государства, отметим, что в теории государства и права это понятие чаще всего используется в узком смысле, когда под государством подразумевается обозначенная выше политическая организация, однако в некоторых случаях понятие государства используется и в широкой трактовке.

§ 2. Сущность государства

Понятие сущности государства. Вопрос о сущности государства тесно связан с вопросом о его понятии, но не тождествен ему. Если понятие отражает существенные, т. е. наиболее важные признаки предметов или явлений, то сущность говорит о том главном, глубинном, что определяет смысл, содержание, внутреннюю основу этих предметов или явлений. С точки зрения философии сущность – это смысл данной вещи, то, чем она является сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых состояний вещи под влиянием тех или иных обстоятельств.

В юридической науке под сущностью государства обычно понимают то, что раскрывает природу и назначение государства, его содержание и функционирование. В то же время нередко отмечается, что для того, чтобы определить сущность государства, необходимо выяснить, кому принадлежит государственная власть, чьим интересам служит государство, чью волю оно выполняет. С таким подходом, однако, трудно согласиться. Сущность государства, как и сущность любых других явлений, есть нечто устойчивое, в основе своей неизменное. Если сущность явления изменяется, то изменяется и само явление. Оно приобретает новое качество и перестает быть тем, чем было. Поэтому то, кому принадлежит государственная власть, чьим интересам служит государство, чью волю оно выполняет, не может составлять сущность государства, поскольку государственная власть может принадлежать кому угодно (классам, сословиям, социальным группам и т. д.), государство может служить чьим угодно интересам и выполнять чью угодно волю. А это значит, что сущность государства все время меняется, чего быть не может, ибо государство с изменением сущности перестанет быть самим собой. В данном случае меняется не сущность государства, а его содержание, сущность же государства вне зависимости от того, кому принадлежит государственная власть, чьим интересам служит государство и чью волю оно выполняет, всегда остается неизменной. Так что же составляет сущность государства?

Надо сказать, что вопрос о сущности государства, как и вопрос о понятии государства, не имеет в науке однозначного решения и тоже относится к числу дискуссионных. К настоящему времени в этом вопросе сложилось два основных подхода: классовый и надклассовый.

Классовый подход к пониманию сущности государства. Классовый подход характерен для *марксистской (марксистско-ленинской) теории* государства, которая исходит из того, что государство – явление классовое. По марксизму государство возникает с расколом общества на антагонистические классы (классы с непримиримыми интересами) и существует только там, где существуют такие классы. С исчезновением классовых антагонизмов, а затем и классового общества, государство отмирает и перерастает в органы коммунистического самоуправления. Классовый характер государства марксистская теория видит в том, что государственная власть всегда принадлежит экономически господствующим классам, и государство выражает волю этих классов, навязывая ее всему обществу. С точки зрения марксизма государство есть орудие классового господства, «машина» для систематического подавления одних классов другими. Лишь социалистическое государство не считается машиной для систематического подавления, в связи с чем В. И. Ленин называл его, в частности государство диктатуры пролетариата, «полугосударством».

Надклассовый (общесоциальный) подход к пониманию сущности государства. Надклассовый подход к пониманию сущности государства выражен в различных немарксистских теориях государства, основными из которых являются теория элит, технократическая теория, теория «государства всеобщего благоденствия» и теория «плюралистической демократии».

Теория элит возникла в конце XIX – начале XX вв. Ее представителями являются Г. Моски, В. Парето, Х. Лассуэл, Д. Сартори и др. Согласно этой теории народные массы в силу отсутствия у них необходимых знаний, опыта, образования и т. д. не способны осуществлять государственную власть и управлять общественными делами. Поэтому власть должна принадлежать верхушке общества – «лучшим людям», элите. Современные сторонники этой теории считают, что существует несколько элит, между которыми ведется борьба за власть, а народ контролирует деятельность этих элит посредством избирательного права.

Разновидностью теории элит считается *технократическая теория*, возникшая в начале XX в. и получившая распространение во второй его половине (60–70-е гг.). К ее сторонникам относятся Т. Веблен, Д. Бернхейм, Г. Саймон, Д. Белл и др. По мнению сторонников этой теории, управлять обществом долж-

ны специалисты — управленцы, менеджеры. Обладая соответствующей подготовкой, лишь они способны определять действительные потребности общества, принимать наиболее оптимальные политические решения и эффективно их осуществлять.

Теория «государства всеобщего благоденствия», автором которой был английский ученый Д. Кейнс, получила распространение после Второй мировой войны как альтернатива господствовавшей до кризиса 1929–1933 гг. теории «государства ночного сторожа». Теория «государства ночного сторожа» отстаивала тезис о том, что государство не должно вмешиваться в общественную, особенно экономическую жизнь, за исключением случаев правонарушений. В отличие от нее теория «государства всеобщего благоденствия», наоборот, утверждала идею активного вмешательства государства в экономику в целях предотвращения кризисных явлений и оказания населению целого ряда социальных услуг (выплата пенсий, пособий по безработице и т. п.). При этом утверждалось, что государство перестало быть классовым и начало выражать интересы всех слоев населения, обеспечивая всеобщее благоденствие.

Теория «плюралистической демократии» также возникла в XX в. Ее сторонники (Г. Ласки, М. Дюверже, Р. Дарендорф, Р. Аллен, Р. Даль и др.) исходят из того, что в современном обществе классы перестали существовать и вместо них возникли различные «страты», т. е. социальные прослойки, группы, объединяющие людей по различным признакам: сходству материального положения, возрасту, профессии, убеждениям, месту жительства и т. д. Для обеспечения интересов этих групп создаются различные политические и общественные организации, которые оказывают давление на государственную власть. В результате происходит «диффузия» власти. Власть начинает осуществляться как государством, так и негосударственными организациями. По этой причине государственная власть утрачивает классовый характер и становится выразителем воли и интересов всего общества.

Перечисленные немарксистские теории, равно как и другие, в общем-то, по-разному трактуют сущность государства. Но все эти теории объединяет одно: они отвергают классовый характер государства и исходят из того, что государство выражает волю и интересы не столько экономически господствующих классов, сколько всего общества. Особенно это относится к современ-

ным государствам. В данной связи надклассовый подход в понимании сущности государства нередко именуют общесоциальным.

Современные трактовки сущности государства. Теперь посмотрим, как трактует сущность государства современная отечественная теория государства и права, какие подходы использует она. Анализ научной и учебной литературы последнего двадцатилетия со всей определенностью позволяет сказать: значительная часть российских исследователей считает, что отдельно взятые классовый и общесоциальный подходы дают лишь одностороннее представление о сущности государства. Поэтому необходимо использовать оба подхода: как классовый, так и общесоциальный, надклассовый. В то же время одни, используя оба этих подхода, трактуют сущность государства в его историческом развитии. Начиная с древнейших времен и примерно до середины XX в., государство, по их мнению, носило классовый характер и выступало в качестве орудия классового господства. Современное же государство, начиная с развитых западных демократий послевоенного периода (после Второй мировой войны), утратило классовый характер и из орудия классового господства превратилось в орудие социальных компромиссов.

Другая группа исследователей (их, кстати, большинство) считает, что сущность государства следует рассматривать одновременно и с классовых, и с общесоциальных позиций, поскольку в любом государстве присутствуют как классовые, так и общесоциальные начала. Различным является лишь удельный вес каждого из них. В частности, в демократических государствах преобладают общесоциальные начала, а в антидемократических – классовые. Вследствие этого сторонники данной позиции исходят из двуединой сущности государства – классовой и общесоциальной одновременно.

Имеются в современной отечественной теории государства и права и некоторые другие взгляды на сущность государства, однако, не вдаваясь в их анализ, выскажем собственную точку зрения на этот вопрос. Выше уже говорилось о том, что государство можно рассматривать в широком (общесоциальном) и узком (политическом) смыслах. По всей вероятности, это надо учитывать и при характеристике сущности государства, поскольку государство в широком и государство в узком смысле – разные социальные явления. В этой связи вполне оправданно

говорить о сущности государства как определенным образом организованного общества и о сущности государства как определенной политической организации.

Сущность государства как определенным образом организованного общества, думается, состоит в том, что государство — это наиболее приемлемая в условиях социально неоднородного общества форма объединения людей, которая естественным путем пришла на смену родоплеменной организации общества. При переходе к производящей экономике родоплеменная организация общества оказалась неприемлемой для новых экономических условий и под воздействием объективных факторов уступила место новой, государственной организации общества. Последняя прошла испытание временем и получила повсеместное распространение. На сегодняшний день человечество пока не имеет какой-либо альтернативной формы объединения людей, поскольку такой формы история еще не породила.

Что же касается сущности государства как определенной политической организации, то она видится в том, что государство — это единственная политическая организация, которая в силу присущих ей качеств исторически возникла как организация социального управления, т. е. управления обществом. Она не была навязана обществу извне, а объективно сформировалась в самом обществе. Эта организация может носить классовый или сословный характер, быть подчинена интересам каких-либо классов или социальных групп, проводить эти интересы в жизнь и навязывать их всему обществу, но во всех случаях она остается организацией, осуществляющей управление обществом, организацией, создающей и обеспечивающей в нем необходимый порядок. Изменение соотношения классовых и общесоциальных начал в государстве меняет только содержание деятельности государства, но не меняет его сущности. Сущность государства, как и сущность любых предметов или явлений, в основе своей всегда остается неизменной.

§ 3. Социальное назначение и функции государства

Понятие социального назначения и функций государства. С понятием и сущностью государства тесно связан также вопрос о социальном назначении и функциях государства. Сущность государства, как и сущность любого явления, всегда имеет внешнее выражение, т. е. каким-то образом проявляется вовне. Устройство государственной власти, ее внешнее оформление, система государственных органов, порядок их взаимодействия друг с другом не выражают сущности государства, поскольку государства могут иметь различное оформление государственной власти, различную систему органов и т. д. Сущность государства проявляется в его деятельности, в том, какую роль оно играет в общественной жизни, какие функции выполняет. Не случайно при определении сущности государства многие исследователи обращают внимание на тесную связь сущности и социального назначения государства.

В чем же состоит социальное назначение государства? На первый взгляд, на этот вопрос можно ответить вроде бы довольно просто: в той роли, которую государство играет в обществе. Однако такой ответ ничего не проясняет, так как по-прежнему остается непонятным, какую же роль играет государство в обществе. Тем более что к социальной роли государства в науке подходят неодинаково. Например, марксистская теория социальное назначение государства, его роль в общественной жизни видит в систематическом подавлении эксплуатируемых классов, а различные немарксистские теории, наоборот, говорят о его общесоциальной роли. К тому же социальное назначение государства и его роль в общественной жизни, как представляется, не следует отождествлять. Социальное назначение государства предопределено его сущностью и говорит о том, для чего возникло и существует государство, в чем его предназначение, в то время как социальная роль выражает не только предназначение государства, но и другие стороны его деятельности, которые не предопределены сущностью государства, а обусловлены какими-то иными факторами. Например, ведение грабительских, захватнических войн, жестокое подавление инакомыслия, оппозиции внутри страны выражает определенную социальную роль государства, но едва ли правильно видеть в этом его социальное назначение. Государство, как уже отмечалось, – это организа-

ция, осуществляющая управление, руководство обществом, организация, создающая и обеспечивающая в обществе определенный порядок. В этом, думается, и состоит социальное назначение государства, его основная роль в общественной жизни.

Социальное назначение государства и в целом его роль в общественной жизни наиболее выпукло проявляются в его функциях. Функции государства – это **определенные направления деятельности государства, в которых выражаются его сущность, социальное назначение и в целом роль в общественной жизни.**

То есть функции государства – это, во-первых, какие-то **направления** его деятельности. Именно как направления деятельности принято определять функции государства в отечественной теории государства и права. Государство как организация, управляющая обществом, осуществляет это управление в форме какой-либо деятельности. Те или иные направления этой деятельности и есть функции государства.

В современной отечественной теории государства и права под функциями государства чаще всего понимают основные направления его деятельности. Более того, некоторые авторы даже подчеркивают, что функциями государства можно считать только основные направления его деятельности. Думается, однако, что подобный подход несколько сужает понятие «функции государства», поскольку за пределами этого понятия остаются неосновные направления деятельности государства. Считать, что деятельность государства сводится только к каким-то основным направлениям, едва ли правильно. Государство, осуществляя управление обществом, претворяя в жизнь общественные, классовые или групповые интересы, решает самые различные задачи. И решение этих задач может выражаться как в основных, так и в неосновных направлениях его деятельности. Конечно, вмешательство государства в общественную жизнь в принципе не должно быть чрезмерным. Государство не должно заниматься мелочной опекой и контролировать каждый шаг человека. Но это вовсе не означает, что такого не происходит в действительности. Кроме того, даже не вмешиваясь чрезмерно в общественную жизнь, государство все равно осуществляет свою деятельность по различным направлениям, в том числе и неосновным. И, наконец, в научной и учебной литературе довольно часто встречается такое понятие, как «неосновные функции государ-

ства». Разумеется, за этим понятием могут стоять только неосновные направления деятельности государства.

Во-вторых, функции государства – это не просто какие-то направления его деятельности, а направления определенного свойства. Это значит, что функции государства всегда наполнены каким-то конкретным содержанием и представляют собой *определенные* направления государственной деятельности.

В-третьих, функции государства, так или иначе, выражают его *сущность*. Как уже отмечалось, именно в функциях проявляется сущность государства. Однако не следует думать, что функции государства позволяют точно и безошибочно определить его сущность. Если бы это было так, то, по всей вероятности, не существовало бы споров относительно сущности государства. Функции государства служат лишь ориентирами для познания сущности государства. Но с этих ориентиров легко сбиться и выйти на неверный путь.

В-четвертых, функции государства выражают также *назначение* государства и вообще его *роль* в общественной жизни. Благодаря анализу функций государства, мы можем узнать, каково в целом социальное назначение государства и какова его роль в тот или иной исторический отрезок времени в той или иной конкретной стране. Таковы, как представляется, основные признаки функций государства.

Классификация функций государства. Конкретные государства в разные времена выполняют самые разные функции. Чтобы выяснить, какие функции обычно выполняются государствами, необходимо их классифицировать, т. е. подразделить их на определенные виды. Но поскольку любая классификация может проводиться по различным критериям или основаниям, то и функции государства тоже можно классифицировать по различным основаниям.

Вопрос об основаниях классификации функций государства не имеет в науке однозначного решения. Учеными предлагаются самые разные основания классификации функций государства. Не останавливаясь, однако, на этом вопросе, считаем возможным классифицировать функции государства по следующим основаниям: по значимости, по направленности (сфере распространения), по сферам общественной жизни, по характеру и по продолжительности осуществления.

По значимости функции государства можно подразделить на основные и неосновные. **Основные** функции – это наиболее важные, главные направления деятельности государства. Они связаны с решением первоочередных задач, стоящих перед тем или иным государством на определенном этапе его существования. Государство, решая эти задачи, мобилизует весь свой потенциал, реализуя его в выполнении соответствующих функций. **Неосновные** функции – это уже менее важные направления государственной деятельности. Они не связаны с решением первоочередных задач, но, тем не менее, государство осуществляет подобного рода функции, поскольку в своей деятельности нередко решает какие-либо второстепенные задачи (например, задачи по ликвидации последствий стихийных бедствий или катастроф).

В современной отечественной литературе, в том числе и в учебниках по теории государства и права, деление функций государства на основные и неосновные многими авторами отвергается. Это вполне объяснимо, потому что под функциями государства эти авторы понимают лишь основные направления деятельности государства, а подразделять основные направления на основные и неосновные по крайней мере нелогично.

По направленности (сфере распространения) функции государства традиционно подразделяют на внутренние и внешние. **Внутренние** – это функции, которые государство выполняет внутри страны, т. е. в пределах своей территории, а **внешние** – это функции, которые государство выполняет за пределами страны, в отношении других государств.

Несмотря на достаточно широкое распространение, данная классификация некоторыми современными исследователями все же оспаривается. По их мнению, деление функций государства на внутренние и внешние является во многом условным, так как деятельность государства внутри страны зависит, а нередко и в значительной степени, от внешних условий, от экономических и культурных связей с другими государствами.

Безусловно, успех деятельности государства внутри страны, особенно в современных условиях, во многом может зависеть от внешних условий, от экономических и культурных связей с другими государствами. Более того, выполнение многих, если не всех, внешних функций подчинено решению внутренних задач и нормальному осуществлению внутренних функций. Однако это вовсе не означает, что между внутренними и внеш-

ними функциями государства не существует различий. Государство, решая внутренние и внешние задачи, действует в разных пространственных сферах, и характер его деятельности может быть различным. Поэтому взаимосвязь внутренних и внешних функций государства еще не является основанием для того, чтобы их не различать.

По сферам общественной жизни можно выделить экономические, политические, социальные и идеологические функции государства. *Экономические* функции – это определенные направления деятельности государства в сфере экономики. Выполняя эти функции, государство, так или иначе, воздействует на экономику страны. *Политические* функции – это направления деятельности государства в сфере политики. Выполняя эти функции, государство соответствующим образом воздействует на политические отношения в стране и за ее пределами. Осуществление *социальных* функций связано с решением социальных проблем, прежде всего внутри страны (оказание различных социальных услуг, борьба с безработицей, поддержка беднейших слоев населения и т. д.). На международной арене эти функции могут выражаться, например, в оказании гуманитарной помощи тем или иным странам. *Идеологические* функции – это разнообразные направления деятельности государства в духовной (идеологической) сфере (развитие культуры, воспитательная деятельность, развитие образования и т. д.).

Названные функции нередко относят только к внутренним функциям государства, однако правильнее, думается, относить их и к внутренним, и к внешним функциям. Экономическая, политическая, социальная и духовная, или идеологическая, сферы общественной жизни имеют место не только в отдельно взятых странах, но и характерны для всего мирового сообщества. Поэтому государства, осуществляя соответствующие функции в этих сферах, действуют нередко в масштабах не только своей страны, но и мирового сообщества в целом. Кроме того, деятельность государств в названных сферах общественной жизни, как правило, не сводится к какому-то одному направлению, а предполагает целый комплекс направлений экономического, политического, социального или идеологического порядка.

По характеру функции государства могут быть подразделены на общесоциальные и сословно-классовые. Государство как орган социального управления всегда выполняет те или иные

функции по организации и поддержанию в обществе порядка. Эти функции осуществляются обычно в интересах всего населения, всего общества и носят **общесоциальный** характер. Правда, удельный вес такого рода функций у государств разных исторических эпох различен. Наибольшее распространение общесоциальные функции имеют в современных демократических государствах, в то время как в государствах прошлого (например, в рабовладельческих или феодальных) удельный вес этих функций весьма незначителен. Наряду с общесоциальными государство может выполнять (и очень часто выполняет) **сословно-классовые** функции. Это связано с тем, что государство как орган социального управления может подчиняться интересам каких-либо классов или социальных слоев и превращаться в орудие классового или сословного господства. Сословно-классовые функции особенно характерны для государств прошлых исторических эпох и современных антидемократических государств.

Наконец, по продолжительности осуществления функции государства подразделяются на постоянные и временные. **Постоянные** — это функции, которые государство осуществляет практически всегда, в течение неопределенно длительного времени. Посредством этих функций государство решает задачи, которые постоянно стоят перед обществом (например, обеспечение общественного порядка). **Временные** — это функции, которые государство осуществляет в течение только определенного времени. Выполнение таких функций связано с реализацией каких-либо временных задач (например, осуществление некоторых функций в условиях военного времени).

Формы осуществления функций государства. В заключение рассмотрим вопрос о формах осуществления функций государства. Этот вопрос традиционно рассматривается в отечественной теории государства и права в связи с характеристикой функций государства, однако однозначного решения тоже не имеет. Не вдаваясь в анализ встречающихся в литературе по данному вопросу мнений, наиболее удачным считаем выделение правовых и организационных форм.

Правовые формы, во-первых, говорят о том, что деятельность государства осуществляется в тесной связи с правом, и, во-вторых, показывают, каким образом используется право при осуществлении функций государства. Среди правовых форм обычно различают правотворческую, правоисполнительную и

правоохранительную формы. *Правотворческая* форма связана с установлением, принятием правовых норм, в которых определяется порядок деятельности государства, его органов, а также других субъектов в соответствующих направлениях. *Правоисполнительная* форма выражается в исполнении правовых норм, претворении их в жизнь. Осуществление функций государства в этом случае протекает так, как это предписано правовыми нормами. *Правоохранительная* форма имеет место тогда, когда нормы права не соблюдаются и не исполняются, т. е. нарушается установленный ими порядок. В этих случаях вступает в действие механизм государственного принуждения, виновные привлекаются к ответственности, а нарушенный порядок восстанавливается.

Организационные формы характеризуют разнообразную организаторскую деятельность, которая может иметь место при осуществлении той или иной функции государства. Обычно об организационных формах осуществления государственных функций говорят в самом общем виде, никак их не дифференцируя. Однако некоторые исследователи выделяют такие, например, организационные формы, как организационно-регламентирующую, организационно-хозяйственную и организационно-идеологическую¹. *Организационно-регламентирующая* форма выражается, по их мнению, в оперативной текущей организационной работе по решению тех или иных конкретно-политических задач, технико-организационному обеспечению функционирования различных звеньев государственного механизма. *Организационно-хозяйственная* форма характеризуется оперативно-технической, текущей хозяйственной работой по материальному обеспечению выполнения различных государственных функций (экономическое обеспечение, контрольно-ревизионная деятельность, бухгалтерский учет, организация снабжения и т. п.). *Организационно-идеологическая* форма проявляется в повседневной оперативно-разъяснительной работе, также связанной с обеспечением выполнения различных функций государства (например, разъяснение издаваемых законов, формирование общественного мнения и т. д.).

¹ См., например: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2005. С. 77–78.

Контрольные вопросы

1. Какие основные подходы относительно понимания государства сложились в современной науке и в чем их суть?
2. Как следует понимать государство в широком (общесоциальном) смысле и каковы его признаки?
3. Как следует понимать государство в узком (политическом, политико-правовом) смысле и каковы его признаки?
4. Какие подходы существуют в вопросе о сущности государства и как трактуется этот вопрос в современной отечественной теории государства и права? Нужно ли различать сущность государства в широком смысле и сущность государства в узком смысле?
5. Что понимается под функциями государства? Как классифицируются функции государства? Каковы правовые и организационные формы осуществления функций государства?

Литература

- Байтин М. И.* О понятии государства / М. И. Байтин // Изв. вузов. Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 4–16.
- Бутенко А. П.* Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 12–20.
- Ленин В. И.* О государстве / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 39. – С. 64–84.
- Лившиц Р. З.* Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Сов. государство и право. – 1990. – № 10. – С. 13–21.
- Мамут Л. С.* Государство в ценностном измерении / Л. С. Мамут. – М. : Норма, 1998. – 48 с.
- Морозова Л. А.* Функции российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.
- Четвернин В. А.* Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства / В. А. Четвернин. – М. : Дело, 1997. – 120 с.
- Чиркин В. Е.* Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Основные теории происхождения государства

Классические теории происхождения государства. С древнейших времен люди пытались объяснить, как, когда и в силу каких причин возникло государство. На этот счет сложилось достаточно много теорий. Появляются они и в настоящее время. Не пытаясь охватить максимально возможное число теорий происхождения государства, рассмотрим лишь наиболее значимые из них. Из теорий прошлого, назовем их классическими, рассмотрим теологическую, патриархальную, договорную, насилия и марксистскую теории.

Теологическая теория. Она является одной из самых ранних. Зародилась в глубокой древности, но наибольшее развитие получила в период средневековья. Определенное распространение имеет и в наше время. Самым известным ее представителем считается средневековый ученый-богослов Фома Аквинский (XIII в.). Данная теория не разграничивает процесс возникновения общества и государства. Последние возникают одновременно и являются творениями божественного разума. Все, что существует на Земле, создано по воле Бога. Государство вечно, как и сам Бог. Государь рассматривается как наместник Бога на Земле, как «божий помазанник». Люди должны беспрекословно подчиняться государю, ибо его воля является воплощением божественной воли. Отсюда выступление против государя и государства – великий грех, поскольку это выступление против Бога.

Патриархальная теория. Тоже является достаточно древней. Ее основоположниками считаются древнегреческие мыслители Платон и Аристотель (III–II вв. до н. э.). Определенное распространение имела в XVII в. (Р. Фильмер) и XIX в. (Н. К. Ми-

хайловский). Согласно этой теории государство возникает в результате разрастания семьи. Семья, увеличиваясь в размерах, первоначально приводит к возникновению поселений, которые затем преобразуются в государство. Глава семьи — патриарх становится главой государства — монархом, власть которого является естественным продолжением власти патриарха.

Договорная теория. Наибольшее развитие получила в XVII–XVIII вв., хотя истоки этой теории находят в трудах некоторых мыслителей Древней Греции V–IV вв. до н. э. К представителям данной теории относятся Г. Гроций, Т. Гоббс, Дж. Локк, Б. Спиноза, Ж-Ж. Руссо, А. Н. Радищев и др. Суть теории состоит в том, что государство есть результат общественного договора о правилах совместного проживания. До появления государства люди находились в так называемом естественном состоянии, под которым подразумевались либо свобода и равенство всех членов общества (Локк), либо война всех против всех (Гоббс), либо всеобщее благоденствие, «золотой век» (Руссо). Каждый человек обладал определенной суммой неотъемлемых естественных прав, полученных от Бога или от Природы. В то же время в догосударственном обществе не было власти, способной защитить человека и гарантировать его естественные права. Поэтому, чтобы создать в обществе нормальную жизнь и обеспечить естественные права, люди заключили между собой договор, своеобразное соглашение о создании государства, передав ему как органу, представляющему их общие интересы, часть своих прав.

Теория насилия. Возникла в XIX в. в двух вариантах: как теория внутреннего и как теория внешнего насилия. Основоположником теории внутреннего насилия является Е. Дюринг. Согласно этой теории государство возникает в результате насилия одной части общества над другой в целях подчинения меньшинства большинству. Государство создается как сила, выражающая общественные интересы и обладающая способностью применять насилие к той части общества, которая не желает подчиняться воле большинства.

К основоположникам теории внешнего насилия относят Л. Гумпловича и К. Каутского, которые причины возникновения государства видели в завоевании одного племени или народа другим племенем или народом. Государство согласно теории внешнего насилия создается как аппарат для подавления порабожденного народа и поддержания необходимого для завоевателей порядка.

Марксистская теория (ее нередко называют также **классовой**). Как и теория насилия, возникла в XIX в. Ее основоположниками были К. Маркс и Ф. Энгельс. Эту теорию полностью разделял В. И. Ленин. В советской науке и науке других социалистических стран она считалась единственно правильной.

С точки зрения марксистской теории государство возникает как результат раскола общества на антагонистические классы и борьбы между ними. Она рассматривает возникновение государства как естественноисторический процесс, развивающийся по своим собственным законам. Развитие экономики в первобытном обществе приводит к возникновению частной собственности, расколу общества на антагонистические классы (класс собственников, эксплуататоров и класс несобственников, эксплуатируемых) и классовой борьбе. Государство создается классом собственников как сила, с помощью которой класс несобственников удерживается в повиновении и при необходимости подавляется.

Современные теории происхождения государства. Из современных теорий происхождения государства представляется целесообразным рассмотреть кризисную, дуалистическую и теорию специализации. Это теории, которые возникли в отечественной науке постсоветского периода и явились своего рода альтернативой господствовавшей ранее марксистской теории происхождения государства.

Согласно **кризисной теории** (ее автором является проф. А. Б. Венгеров¹) государство возникает как итог так называемой **неолитической революции** – перехода человечества от присваивающей экономики к экономике производящей. Этот переход, по мнению А. Б. Венгерова, был вызван экологическим кризисом (отсюда название теории), который возник примерно 10–12 тыс. лет назад. Глобальное изменение климата на Земле, вымирание мамонтов, шерстистых носорогов, пещерных медведей и другой мегафауны поставило под угрозу существование человечества как биологического вида. Сумев выйти из экологического кризиса путем перехода к производящей экономике, человечество перестроило всю свою социальную и хозяйственную организацию. Это привело к расслоению общества, появлению

¹ См., например: Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. М., 2007. С. 33–40.

классов и возникновению раннеклассового государства, которое и должно было обеспечить функционирование производящей экономики, новые формы трудовой деятельности и само существование человечества в новых условиях.

Дуалистическая теория (ее авторами являются проф. В. С. Афанасьев и проф. А. Я. Малыгин¹) тоже связывает процесс возникновения государства с неолитической революцией. Но в отличие от кризисной теории эта теория говорит о двух путях возникновения государства – восточном (азиатском) и западном (европейском). При этом восточный путь возникновения государства рассматривается как универсальный, поскольку считается характерным для государств Азии, Африки и Америки, а западный – как уникальный, ибо присущ только европейским государствам.

Главная особенность восточного пути возникновения государства видится авторам дуалистической теории в том, что государство формируется на основе сложившегося в первобытном обществе аппарата управления. В зонах поливного земледелия (а именно там возникали первые государства) существовала потребность в строительстве сложных ирригационных сооружений. Это требовало централизованного управления и создания специального аппарата, т. е. органов, должностных лиц, которые бы это управление осуществляли. Органы общественного управления и соответствующие должности создавались для выполнения и некоторых других функций (например, для управления особыми резервными фондами, отправления культов и т. д.). Постепенно должностные лица, выполнявшие функции общественного управления, превращались в привилегированную замкнутую социальную прослойку, касту чиновников, ставшую основой государственного аппарата.

Для западного пути возникновения государства характерным считается то, что ведущим государствообразующим фактором здесь было разделение общества на классы, в основе которого лежала частная собственность на землю, скот, рабов и другие средства производства.

¹ См.: Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2002. С. 57–64; Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 2005. С. 58–66.

Теория специализации (ее автор – проф. Т. В. Кашанина¹), также не отвергая значения неолитической революции в образовании государства, акцентирует внимание на том, что государство есть результат политической специализации, т. е. специализации в управленческой сфере. По мнению автора этой теории, закон специализации – это закон развития окружающего мира. Специализация присуща как биологическому, так и социальному миру. Частной формой проявления данного закона является разделение труда, которое возникло сначала в экономической, а затем и в политической, управленческой сфере. Экономическая специализация заложила материальную основу для возникновения и постепенного развития политической специализации, которая и привела в конечном счете к возникновению государства.

§ 2. Общественное устройство, власть и управление в первобытном обществе

Общественное устройство в первобытном обществе.

Рассмотрев основные теории происхождения государства, мы видим, что в большинстве своем они исходят из того, что государство появляется только на определенной ступени исторического развития общества. Преимущественно на этой же позиции стоит и современная отечественная теория государства и права. Следовательно, можно утверждать, что в истории человечества существовало общество, которое не знало государственности. По данным современной науки, человеческое общество возникло примерно сорок тысяч лет назад, в то время как первые государства появляются только в IV–III тыс. до н. э.

Что же представляло собой это безгосударственное, точнее догосударственное общество и как оно было устроено? Это важно выяснить, поскольку невозможно понять процесс возникновения государства, не зная, что ему предшествовало.

Догосударственное общество, которое, как известно, принято называть первобытным, а существовавший в нем строй – первобытнообщинным, заняло в истории человечества довольно

¹ См.: Кашанина Т. В. Происхождение государства и права : учеб. пособие. М., 2004. С. 92–99.

значительный отрезок времени – более тридцати тысячелетий – и прошло в своем развитии несколько периодов. Вопрос о периодизации первобытного общества не имеет в отечественной науке однозначного решения. Долгое время принято было выделять два периода – матриархат и патриархат. Матриархат – материнский род, в котором господствующая роль принадлежала женщине, и родство велось по материнской линии. Это первобытнообщинный строй в чистом виде. Патриархат – отцовский род, который пришел на смену материнскому, и родство в котором велось уже по отцовской линии. С этим периодом связывался процесс разложения первобытнообщинного строя и возникновения государства. Данная периодизация первобытного общества встречается во многих учебниках по теории государства и права и сейчас. В то же время не все исследователи считают ее вполне состоятельной, в связи с чем предлагаются иные варианты периодизации первобытного общества. В частности, одни предпочитают выделять три периода – ранний, средний и поздний, из которых ранний – это период становления первобытнообщинного строя, средний – период зрелости, а поздний – период его распада. Другие же, акцентируя внимание на экономической стороне вопроса, выделяют период присваивающей и период производящей экономики, связывая с последним процесс разложения первобытнообщинного строя и возникновения государства. Как бы там ни было, но в истории первобытного общества нужно выделять такие периоды, как период зрелого первобытного общества, где первобытнообщинный строй существует как бы в чистом виде, и период распада первобытного общества, когда идет процесс разложения первобытнообщинного строя и его постепенной замены государством.

Говоря об общественном устройстве, власти и управлении в первобытном обществе, необходимо иметь в виду в основном период зрелого первобытного общества, потому что в период распада первобытнообщинный строй и присущие ему власть и управление подвергаются определенным деформациям.

Для общественного устройства зрелого первобытного общества характерны две основные формы объединения людей – род и племя. Через эти формы прошли практически все народы мира. В этой связи первобытнообщинный строй нередко называют родоплеменной организацией общества.

Род (родовая община) является исторически первой формой общественного объединения людей. Это был семейно-производственный союз, основанный на кровном или предполагаемом родстве, коллективном труде, совместном потреблении, общей собственности и социальном равенстве. Иногда род отождествляют с семьей. Однако род не был семьей в современном ее понимании. Род – это именно союз, объединение людей, связанных между собой родственными узами.

Другой важнейшей формой общественного объединения первобытных людей было племя. **Племя** – более крупное и более позднее общественное образование, которое возникает уже в процессе развития первобытного общества и связано с увеличением числа родовых общин. Племя – это основанный опять-таки на родственных связях союз родовых общин, имеющий свою территорию, имя, язык, общие религиозные и бытовые обряды. Объединение родовых общин в племена вызывалось различными обстоятельствами, в том числе и такими, как совместная охота на крупных животных, отражение нападения врагов, нападение на другие племена и т. д.

Кроме родов и племен в первобытном обществе встречаются и такие формы объединения людей, как фратрии и союзы племен. **Фратрии (братства)** – это либо искусственные объединения нескольких связанных родственными узами родов, либо первоначальные разветвленные роды. Они являлись промежуточной формой между родом и племенем и имели место не у всех, а только у некоторых народов (например, у греков). **Союзы племен** – это объединения, которые возникали у многих народов, но уже в период разложения первобытнообщинного строя. Они создавались или для ведения войн, или для защиты от внешних врагов. По мнению некоторых современных исследователей, именно из союзов племен развивались ранние государства.

Роды, фратрии, племена, союзы племен, являясь различными формами общественного объединения первобытных людей, в то же время мало чем отличались друг от друга. Каждая из них – это лишь более крупная, а значит и более сложная форма по сравнению с предыдущей. Но все они были однотипными объединениями людей, основанными на кровном или предполагаемом родстве.

Власть и управление в первобытном обществе. Теперь выясним, что же представляли собой власть и управление в пе-

риод зрелого первобытного общества. Власть как способность или возможность оказывать определенное воздействие на деятельность и поведение людей с помощью каких-либо средств (авторитета, воли, принуждения, насилия и т. п.) присуща любому обществу. Она возникает вместе с ним и является его неременным атрибутом. Власть придает обществу организованность, управляемость и порядок. Это – публичная (общественная) власть, хотя нередко под публичной властью подразумевают только государственную власть. С публичной властью тесно связано управление, которое является способом осуществления власти, претворения ее в жизнь. Управлять – значит руководить, распоряжаться кем-либо или чем-либо.

Публичной власти первобытного общества, которую в отличие от государственной власти часто именуют потестарной (от лат. *potestas* – власть, мощь), присущи следующие черты.

Во-первых, в отличие от государственной власти она не была оторвана от общества и не стояла над ним. Она осуществлялась либо самим обществом, либо wybranными им лицами, которые никакими привилегиями не обладали и в любой момент могли быть отозваны и заменены другими. Какого-либо специального аппарата управления, какой-либо особой категории управляющих, что характерно для любого государства, у этой власти не существовало.

Во-вторых, публичная власть первобытного общества опиралась, как правило, на общественное мнение и авторитет тех, кто ее осуществлял. Принуждение, если оно и имело место, исходило от всего общества – рода, племени и т. д., – и каких-либо специальных органов принуждения в виде армии, полиции, судов и т. п., которые опять же есть в любом государстве, здесь тоже не было.

В родовой общине как первичной форме объединения людей власть, а вместе с ней и управление, выглядели следующим образом. Основным органом власти и управления было, как принято считать, родовое собрание, которое состояло из всех взрослых членов рода. Оно решало все важнейшие вопросы жизни родовой общины. Для решения текущих, повседневных вопросов оно выбирало старейшину или вождя. Старейшина или вождь избирался из числа наиболее авторитетных и уважаемых членов рода. Никакими привилегиями по сравнению с другими членами рода он не обладал. Как все, он принимал участие в

производственной деятельности, как все, получал свою долю. Его власть держалась исключительно на его авторитете и уважении к нему со стороны других членов рода. Вместе с тем он в любое время мог быть отстранен родовым собранием от занимаемой должности и заменен другим. Кроме старейшины или вождя родовое собрание избирало военного предводителя (военачальника) на время военных походов и некоторых других «должностных» лиц — жрецов, шаманов, колдунов и т. п., которые тоже никакими привилегиями не обладали.

В племени организация власти и управления была примерно такой же, как и в родовой общине. Основным органом власти и управления здесь, как правило, был совет старейшин (вождей), хотя наряду с ним могло существовать и народное собрание (собрание племени). В состав совета старейшин входили старейшины, вожди, военачальники и другие представители родов, составляющих племя. Совет старейшин решал все основные вопросы жизни племени при широком участии народа. Для решения текущих вопросов, а также на время военных походов избирался вождь племени, положение которого практически ничем не отличалось от положения старейшины или вождя рода. Как и старейшина, вождь племени никакими привилегиями не обладал и считался лишь первым среди равных.

Аналогичной была организация власти и управления во фратриях и союзах племен. Так же как в родах и племенах, здесь встречаются народные собрания, советы старейшин, советы вождей, военные предводители и прочие органы, которые являются олицетворением так называемой первобытной демократии. Никакого специального аппарата управления или принуждения, а также власти, оторванной от общества, здесь еще не существует. Все это начинает появляться лишь с разложением первобытнообщинного строя.

Таким образом, с точки зрения своего устройства первобытное общество являлось достаточно простой организацией жизнедеятельности людей, основанной на родственных связях, коллективном труде, общественной собственности и социальном равенстве всех его членов. Власть в этом обществе носила подлинно народный характер и строилась на началах самоуправления. Никакого специального аппарата управления, который имеется в любом государстве, здесь не существовало, и все вопросы общественной жизни решались самим обществом. Не

существовало и специального аппарата принуждения в виде судов, армии, полиции и т. п., что тоже является принадлежностью любого государства. Принуждение, если в нем возникала необходимость (например, изгнание из рода), исходило только от общества (рода, племени и т. д.) и не от кого более. Выражаясь современным языком, само общество было и парламентом, и правительством, и судом одновременно.

Своеобразную и достаточно точную характеристику первобытнообщинному строю дал в свое время Ф. Энгельс. В работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» он писал: «И что за чудесная организация этот родовой строй во всей его наивности и простоте! Без солдат, жандармов и полицейских, без дворян, королей, наместников, префектов или судей, без тюрем, без судебных процессов – все идет своим установленным порядком. Всякие споры и распри разрешаются сообща теми, кого они касаются, – родом или племенем, или отдельными родами между собой. ...Нет и следа нашего раздутого и сложного аппарата управления. Все вопросы решают сами заинтересованные лица, и в большинстве случаев вековой обычай уже все урегулировал»¹.

§ 3. Разложение первобытнообщинного строя и возникновение государства

Причины разложения первобытнообщинного строя и возникновения государства. По мнению многих ученых государство возникает в процессе разложения первобытнообщинного строя. Процесс разложения первобытнообщинного строя начался по данным современной науки примерно 10–12 (по некоторым источникам 10–15) тыс. лет назад в эпоху позднего неолита (нового каменного века). Начавшись в различных районах земного шара, этот процесс растянулся на несколько тысячелетий и завершился приблизительно в VII–III тыс. до н. э. Современная наука процесс разложения первобытнообщинного строя связывает с *неолитической революцией* – переходом человечества от присваивающей экономики к экономике производящей. Первобытнообщинный строй как таковой был характерен в целом для периода присваивающей экономики, когда люди сами еще ниче-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 97–98.

го не производили, а довольствовались только тем, что им давала природа. Они занимались рыболовством, охотой, собирательством корней и плодов диких растений и всецело зависели от природы. Этим и был обусловлен общинный образ жизни, основанный на коллективном труде, совместном потреблении и социальном равенстве. Переход к производящей экономике произвел настоящую революцию в жизни первобытных людей. Он повлек за собой разложение первобытнообщинного строя и постепенную его замену государством.

Современная наука не дает однозначного ответа относительно того, чем был вызван переход к производящей экономике. Называются самые разные причины, но наиболее вероятной считается экологическая катастрофа, которая повлекла за собой глобальное изменение климата на всем земном шаре и поставила человечество на грань выживания. Переход к производящей экономике явился единственной возможностью человечества не только выжить, но и развиваться дальше. Вместе с тем переход к производящей экономике привел к совершенно новым формам хозяйственной и трудовой деятельности и изменил всю социальную организацию первобытных людей.

Решающую роль в разложении первобытнообщинного строя в процессе перехода от присваивающей экономики к экономике производящей сыграло *общественное разделение труда*. В период присваивающей экономики разделение труда носило чисто естественный, половозрастной характер. Это было разделение труда между мужчинами и женщинами, между взрослыми и детьми. При переходе к производящей экономике на смену естественному приходит общественное разделение труда. Это уже разделение труда между различными племенами, а также различными социальными группами. Обычно вслед за Ф. Энгельсом современные российские исследователи обращают внимание на три крупных общественных разделения труда – выделение пастушеских племен (первое крупное общественное разделение труда), отделение ремесла от земледелия (второе крупное общественное разделение труда) и появление купечества (третье крупное общественное разделение труда).

Общественное разделение труда имело самые серьезные социальные последствия. Уже с первым крупным общественным разделением труда возрастает производительность труда и появляется избыточный (прибавочный) продукт, т. е. такие ма-

териальные блага, которые производятся сверх того, что необходимо производителям для собственного потребления. С ростом производительности труда и возникновением избыточного продукта начинает утрачивать свое значение объединенный труд родовой общины. На первый план выдвигается семья, которая теперь может существовать независимо от общины и обходиться без ее помощи. Материальные блага начинают оседать в отдельных семьях, что приводит к накоплению избыточного продукта, богатству и возникновению частной собственности (собственности отдельных семей). Постепенно семья превращается в силу, противостоящую роду. Из наиболее богатых семей формируется родоплеменная знать, в руках которой концентрируется не только богатство, но и власть. Старейшин, вождей, военачальников со временем начинают выбирать только из этих семей, что, в конце концов, приводит к возникновению наследственной власти.

Появление избыточного продукта не только способствует возникновению родоплеменной знати, но и создает условия для более глубокой дифференциации населения. С усложнением хозяйственной деятельности, с отделением ремесла от земледелия, развитием торговли и появлением купечества в обществе складываются самые различные социальные категории (страты) — ремесленники, купцы, служители культов, разного рода управляющие и т. д. Общество из социально однородного превращается в социально неоднородное, в общество с различными социальными прослойками, не равными по своему материальному и социальному положению. Создаются условия и для появления классов, поскольку пленников перестают убивать или принимать в состав рода. Их обращают в рабов, ибо в условиях производящей экономики раб способен накормить не только себя, но и своего хозяина. В рабов затем начинают обращать и своих разорившихся соплеменников.

Таким образом, общественное разделение труда и связанное с ним возникновение прибавочного продукта приводят к социальному расслоению первобытного общества и разрушению родоплеменных связей, основанных на кровном или предполагаемом родстве. Более того, с развитием ремесла и торговли, с великим переселением народов на территории родов и племен начинают оседать ремесленники, купцы и другие «пришлые» люди, не связанные какими-либо родственными узами с

родами и племенами. Все это делает невозможным нормальное функционирование публичной власти первобытного общества и требует ее замены новой публичной властью – государственной.

Однако государственная власть и государство возникают не сразу. Многие современные исследователи, рассматривая вопрос о возникновении государства, обращают внимание на своеобразный предгосударственный период – *протогосударство*, который рассматривается в качестве переходного от родоплеменной организации к государству. О предгосударственном периоде в форме военной демократии говорил в свое время еще Ф. Энгельс. Некоторые из современных российских исследователей разделяют эту точку зрения и считают, что государству непосредственно предшествовал период военной демократии, для которого характерны военная организация племен, систематическое ведение грабительских войн, усиление в результате этих войн власти военного вождя и подчиненных ему военачальников, зарождение наследственной королевской власти и наследственной знати. Другие же полагают, что государству непосредственно предшествовала не военная демократия, а так называемое вождество (чифдом), которое пришло на смену военной демократии и под которым принято понимать социальный организм, состоящий из группы общинных поселений, иерархически подчиненных центральному, наиболее крупному из них, в котором проживает правитель (вождь)¹. Думается, однако, что военная демократия и вождество – это две самостоятельные формы протогосударства, одна из которых (военная демократия) характерна для европейских народов, другая (вождество) – для азиатских.

Военная демократия и вождество как две самостоятельные формы протогосударства отличаются одна от другой. По мнению Т. В. Кашаниной, это отличие состоит в следующем:

1) при вождестве вождь, опираясь на зачаточные органы власти, организует экономическую, распределительную, судебную и религиозную деятельность общества. В отличие от военной демократии, здесь народ отстраняется от непосредственного управления;

¹ См.: Крадин Н. Н. Вождество: современное состояние и проблемы изучения // Ранние формы политической организации: от первобытности к государственности. М., 1995. С. 11.

2) военная демократия – это горизонтальная политическая структура. В ней существует три не подчиненных друг другу органа управления – предводитель, совет старейшин, народное собрание. В вождествах же отчетливо просматривается иерархия поселений, их централизация. Ярче выражается стратификация общества;

3) в вождествах гораздо сильнее развита внутренняя структура власти и становится отчетливо видимым расслоение аристократии на управленческую, военную и жреческую;

4) в вождествах просматривается тенденция к сакрализации (освящению, обожествлению) персоны верховного правителя, тогда как при военной демократии выражение несогласия с его решениями, действиями могло иметь место¹.

Итак, между первобытнообщинным строем и государством лежит переходный период, для которого характерно сочетание элементов родоплеменной организации и государства. Этот период и есть протогосударство. Определенную роль здесь продолжают еще играть народные собрания и советы старейшин, сохраняется, хотя по большей части формально, выборность должностных лиц. Вместе с тем на первый план выдвигается фигура военного вождя, окруженного постоянной дружиной. Систематическое ведение грабительских войн с целью наживы приводит к их быстрому обогащению. Постепенно власть концентрируется в руках военного вождя и его ближайшего окружения. Закладываются основы будущей наследственной королевской власти и наследственной знати. Наряду с этим происходит обособление власти различных управленческих структур, превращение их в замкнутую привилегированную группу. Публичная власть постепенно отрывается от своих корней в народе и превращается в силу, направленную против собственного народа. В этот же период происходит объединение родственных племен в союзы, слияние их территорий в одну общую территорию всего народа. Закладываются основы для территориальной организации общества. Выдвижение на первый план отдельных семей, появление классов и различных социальных групп приводит к разрушению родовых связей и постепенной замене родоплеменной организации общества на территориальную. Отрыв пуб-

¹ См.: *Кашанина Т. В.* Происхождение государства и права : учеб. пособие. М., 2004. С. 24.

личной власти от общества, возникновение специального аппарата управления и принуждения, объединение людей по территориальному признаку – все это показатели того, что на смену первобытнообщинному строю пришло государство.

С точки зрения большинства современных российских ученых, государство не является результатом божественного разума, общественного договора или завоевания одних народов другими. Некоторые из этих факторов (например, договор или насилие) могут сыграть определенную положительную роль в возникновении какого-либо конкретного государства, но им не следует придавать универсального значения при объяснении причин возникновения государства вообще. Возникновение государства – закономерный результат развития самого первобытного общества, в недрах которого объективно складываются необходимые для этого предпосылки.

Не существует каких-то универсальных причин возникновения государства. На процесс возникновения государства у разных народов влияют самые различные факторы, в связи с чем возникновение государства у разных народов имеет свои особенности. Многие современные авторы вслед за Ф. Энгельсом говорят об особенностях возникновения государства в Афинах, Риме и у древних германцев. Кроме того, обращается внимание на особенности возникновения древнерусского государства. Отмечаются особенности возникновения азиатских (восточных) и европейских (западных) государств. Выдвигается идея первичных, вторичных и третичных государств, основанная на разновременности возникновения государства у разных народов и возможности заимствования чужого государственного опыта. И хотя экономические причины чаще всего признаются в качестве определяющих, на возникновение государства могут повлиять и многие другие факторы. Причем как внутренние, так и внешние.

Исторические пути возникновения государства. Влияние различных причин на процесс возникновения государства у того или иного народа позволяет говорить о том, что в возникновении государства у каждого народа имеются свои особенности. Вместе с тем особенности в возникновении государства могут иметь место не только у отдельных народов, но и у народов целого ряда регионов. В этой связи в современной отечественной теории государства и права не случайно обращается внимание на особенности возникновения государства у азиатских и

европейских народов, в связи с чем различается два исторических пути возникновения государства: восточный (или азиатский) и западный (или европейский).

Восточный путь возникновения государства считается исторически первым, поскольку по этому пути шло возникновение первых государств в долинах рек Нила, Тигра и Евфрата, Инда, Ганга, Янцзы. Впоследствии аналогичным путем возникали государства в Африке и доколумбовой Америке. В этой связи данный путь возникновения государства рассматривается как универсальный, поскольку подобным путем шло возникновение государства у большинства народов мира.

Что характерно для восточного пути возникновения государства? Во-первых, государство возникало здесь в условиях так называемого азиатского способа производства, суть которого состоит в отсутствии частной собственности на основные средства производства и, прежде всего, на землю. Земля — основной источник средств существования людей — находилась в собственности не отдельных лиц, а сельскохозяйственной общины. Частная собственность, хотя и имела место (собственность на дворцы, драгоценности, рабов), не оказывала существенного влияния на развитие экономики, поскольку частный характер этой собственности был довольно условным. Чиновник терял собственность в случае отстранения его от занимаемой должности. В целом экономика основывалась на государственной и общественной формах собственности, так как решающий вклад в общественное производство вносился трудом «свободных» общинников. Не оказывала серьезного влияния на экономику также частная собственность купцов, ремесленников и других категорий населения, поскольку она, как и ее владельцы, находилась в безраздельной власти монарха и была связана не с производством, а с распределением.

Во-вторых, возникновение государства по восточному пути не было связано с расколом общества на антагонистические классы, ибо никакого раскола общества на антагонистические классы у народов Востока до возникновения государства не существовало. Государство здесь сформировалось на основе выделившегося из общества аппарата управления. Первоначально определенные управленческие структуры складываются на уровне земледельческих общин. Как отмечается в литературе, в рамках общины основным назначением родоплеменной власти

становилось управление особыми резервными фондами, в которых концентрировалась большая часть общественного избыточного продукта. Это привело к выделению внутри общины особой группы должностных лиц, выполняющих функции общественных администраторов, казначеев, контролеров и т. п.¹ Со временем должности становились наследственными, а занимавшие эти должности лица превращались в замкнутую привилегированную социальную прослойку – важнейший элемент складывающегося аппарата государственной власти. Кроме того, первые государства возникали, как известно, в зонах поливного земледелия, которое требовало огромных по объему работ, связанных с созданием ирригационных сооружений и поддержанием их в рабочем состоянии. Поскольку объем работ превышал возможности одной общины, требовалось объединение нескольких общин под единым началом и централизованное управление как строительством ирригационных сооружений, так и иными общественными работами. Вследствие этого зародившиеся еще в общинах зачатки государственной власти превращаются в органы управления и господства над объединившимися общинами под эгидой централизованной власти. Возникает государство.

В-третьих, государства восточного типа возникают как деспотии, структура которых напоминает пирамиду. Наверху этой пирамиды – неограниченный монарх, деспот, власть которого обожествляется; ниже – его ближайшие советники, визири; далее – чиновники более низкого ранга и т. д., а в основании пирамиды – сельскохозяйственные общины, постепенно теряющие свой родовой характер. Восточные государства имели много общих черт. Все они были абсолютными монархиями, деспотиями; обладали мощным чиновничьим аппаратом; в основе их экономики лежала государственная форма собственности, тогда как частная собственность имела лишь второстепенное значение. В то же время они отличались друг от друга. Например, в Китае рабство носило семейный характер, а в Египте рабы были собственностью государства или храмов и трудились наряду с общинниками.

Западный путь возникновения государства в отличие от восточного рассматривается как уникальный, как исключение из

¹ См.: Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1996. С. 40.

общего правила. Вместе с тем именно европейские государства, в короткий исторический период обогнавшие значительно раньше возникшие восточные государства, и определили весь ход человеческого прогресса.

Основным государствообразующим фактором у европейских народов явилось разделение общества на классы, которому предшествовало возникновение частной собственности на землю, рабов, скот. Классическим формой возникновения государства по западному пути считается Афинское государство, которое возникло непосредственно из классовых антагонизмов. Другой формой возникновения государства по западному пути явилось возникновение государства в Риме. Здесь процесс государствообразования был, в сущности, таким же, как и в Афинах. Однако на возникновение государства в Риме серьезное влияние оказала борьба плебеев (представителей пришлых племен, стоящих вне римских родов) с патрициями (римской родовой знатью), которая ускорила процесс образования Древнеримского государства. Определенные особенности существовали и в становлении государства Франков. Здесь немаловажную роль в процессе образования государства, причем государства феодального типа, сыграло завоевание Римской империи.

Контрольные вопросы

1. Какие классические теории происхождения государства и права относятся к основным и как они объясняют причины возникновения государства?
2. Какими основными теориями представлены современные трактовки происхождения государства?
3. Как было устроено первобытное общество и какие формы общественного объединения людей имели здесь место?
4. Что представляли собой власть и управление в первобытном обществе и какими органами они были представлены в родах и племенах?
5. С чем обычно связывается процесс разложения первобытно-общинного строя и возникновения государства? Существуют ли универсальные причины возникновения государства? Если нет, то почему?
6. В чем состоят особенности восточного и западного пути возникновения государства?

Литература

Алексеев В. П. История первобытного общества / В. П. Алексеев, А. И. Першиц. – М. : Высш. шк., 1990. – 349 с.

Бутенко А. П. Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 12–20.

Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2007. – 608 с.

Дробышевский С. А. Политическая организация общества и право: историческое место и начало эволюции / С. А. Дробышевский. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1991. – 188 с.

Кашанина Т. В. Происхождение государства и права : учеб. пособие / Т. В. Кашанина. – М. : Высш. школа, 2004. – 325 с. : ил.

Ковлер А. И. Антропология права : учебник для вузов / А. И. Ковлер. – М. : Изд-во НОРМА (Издат. группа НОРМА–ИНФРА·М), 2002. – 480 с.

Крадин Н. Н. Вождество: современное состояние и проблемы изучения // Ранние формы политической организации: от первобытности к государственности. – М. : Издат. фирма «Восточная литература» РАН, 1995. – С. 11–61.

Ленин В. И. О государстве / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. Т. 39. – С. 64–84.

Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 576 с.

Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2005. – 504 с.

Рулан Н. Юридическая антропология : учебник для вузов; пер. с фр. / отв. ред. В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 1999. – 310 с.

Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 1996. – 424 с.

Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Моргана / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1973. – 240 с.

ТИПЫ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Типология государства

Понятие типологии и типа государства. Рассматривая вопросы понимания, сущности, функций и происхождения государства, мы говорили о государстве вообще. Но в реальной действительности нет государства вообще. Существуют только конкретные государства, каждое из которых обладает неповторимыми, лишь ему присущими чертами. В то же время, несмотря на индивидуальные особенности, каждое государство в чем-то схоже с другими, что позволяет объединять государства в различные группы и определенным образом их классифицировать. Классификация государств тоже может проводиться по различным основаниям. Так, в зависимости от размеров территории государства можно делить на великие, средние и малые; с учетом исторического подхода – на древние, средневековые и современные; по характеру цивилизации – на восточные, западные и смешанные и т. д. В то же время для науки важны не случайные, не второстепенные признаки, или основания, по которым проводится классификация каких-либо предметов или явлений, а наиболее важные, существенные признаки. Классификация, осуществляемая на основе существенных признаков предметов или явлений, именуется в науке *типологией*. Типология как разновидность классификации предполагает деление предметов или явлений не просто на виды, а на типы, т. е. такие виды, которые обладают существенными, качественными признаками. Исходя из этого под типологией государства следует понимать такую классификацию государств, при которой выделяются определенные типы государств, т. е. такие их виды, которым присущи определенные существенные признаки.

В отечественной теории государства и права наряду с понятием «тип государства» нередко используется понятие «исторический тип государства», которое призвано отразить особенности государства на той или иной ступени его исторического развития. Но об этом немного ниже.

Типология государства, как и всякая классификация, может основываться на различных подходах и проводиться по различным признакам. Важно только, чтобы она не скатывалась на деление государств по случайным, второстепенным признакам. Современная отечественная теория государства и права в качестве основных подходов к типологии государства обычно использует два: формационный и цивилизационный, об особенностях которых мы далее и поговорим.

Формационный подход. Формационный подход был разработан марксистско-ленинской, в частности советской, теорией государства и права и использовался для выделения не просто типов, а исторических типов государства. Под историческим типом государства принято было понимать совокупность наиболее существенных черт, признаков, присущих государствам той или иной общественно-экономической формации. А под общественно-экономической формацией, в свою очередь, понимали тип общества, основу которого составлял определенный способ производства материальных благ. Всего выделялось пять общественно-экономических формаций: первобытнообщинная, рабовладельческая, феодальная, капиталистическая (буржуазная) и коммунистическая. Соответственно этим пяти формациям выделялось четыре основных исторических типа государства: рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический. Исторически первым считался рабовладельческий тип государства (рабовладельческое государство), поскольку в первобытнообщинной формации государства не существовало. Рабовладельческий тип государства, в свою очередь, сменялся, как полагали, феодальным, феодальный – буржуазным, буржуазный – социалистическим. Социалистический тип государства рассматривался как высший и последний тип государства, который характерен не для всей коммунистической формации, а только для ее первой фазы – социализма.

Наряду с основными историческими типами выделялись также государства так называемых переходных типов. К ним относили государства, переходные от одного исторического ти-

па к другому (например, государства, переходные от феодального типа к социалистическому).

Основанная на формационном подходе, марксистско-ленинская типология государства имела своей целью показать, как исторически развивается государство, какие ступени в своем историческом развитии оно проходит, какова закономерность смены одного исторического типа государства другим.

Современная отечественная теория государства и права не во всем согласна с типологией государства, основанной на формационном подходе. В частности, отмечается, что выделение пяти общественно-экономических формаций не соответствует высказываниям на сей счет К. Маркса, что не учитывается азиатский способ производства материальных благ, о котором опять же говорил К. Маркс, что не соответствует историческим фактам якобы существующая закономерность смены одного типа государства другим и т. д. Вместе с тем многие положения и выводы, сформулированные марксистско-ленинской теорией относительно типологии государства, признаются вполне приемлемыми, в связи с чем формационный подход современной отечественной теорией государства и права не отбрасывается, а с некоторыми оговорками и поправками рассматривается в качестве одного из основных.

Цивилизационный подход. Другой основной подход, который используется современной отечественной теорией государства и права для типологии государства, — цивилизационный. Он разработан западной наукой и базируется на таком понятии, как «цивилизация».

К представителям этого подхода относятся О. Шпенглер, А. Тойнби, М. Вебер и некоторые другие исследователи. Под цивилизацией они понимают определенную социокультурную систему, имеющую пространственные и временные рамки, а также четко выраженные параметры технологического развития народов.

Понятие «цивилизация» по сравнению с понятием «общественно-экономическая формация» рассматривается как более емкое, поскольку основывается на учете не только экономического (способ производства материальных благ), но и различных духовно-культурных факторов (религии, географического положения, исторического развития, мировоззрения, обычаев, традиций и т. д.). Вместе с тем до настоящего времени отсутствуют

четкие критерии типологии самих цивилизаций, что создает трудности для выделения соответствующих типов государства. Так, например, английский историк А. Тойнби, внесший довольно значительный вклад в разработку цивилизационного подхода, считал, что по типу цивилизации можно выделить соответствующий тип государства, однако типологию государства по цивилизационному признаку он так и не разработал. Выделяя первоначально до ста самостоятельных цивилизаций, он затем сократил их число до двадцати одной и, наконец, остановился на пяти основных, которые, по его мнению, характерны для последнего тысячелетия. Это Западное общество, объединенное западным христианством; Православно-христианское или Византийское общество, расположенное в Юго-Восточной Европе и России; Исламское общество (от Северной Африки и Среднего Востока до Великой китайской стены); Индуистское общество в тропической субконтинентальной Индии и Дальневосточное общество в субтропическом и умеренном районах Юго-Восточной Азии. Как видим, если и можно говорить о подобных типах государства, то только применительно к государству в широком смысле.

В рамках цивилизационного подхода с учетом организации государственной власти, места и роли государства в жизни общества выделяют также первичные и вторичные цивилизации. К первичным цивилизациям относят локальные цивилизации Древнего Востока – древнеегипетскую, шумерскую, китайскую, индийскую, иранскую, бирманскую и др. Они характеризуются особой ролью государства в жизни общества, поскольку государство выступает здесь организатором материального производства, создает духовные ценности, формирует классы, распределяет произведенный населением прибавочный продукт. Власть существует в форме восточной деспотии и опирается на разветвленный бюрократический аппарат. Особое положение в системе власти занимает правитель, личность которого обожествляется.

Вторичные цивилизации (западноевропейская, восточноевропейская, североамериканская и т. д.) берут свое начало в Древней Греции и Древнем Риме и характеризуются менее значимой ролью государства в жизни общества. Государство здесь возникает как механизм согласования интересов автономных индивидов и не является таким могущественным как в первич-

ных цивилизациях, а для государственной власти присуще деление ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Следует заметить, что данная типология совпадает с существующим в настоящее время и встречающимся в отечественной теории государства и права делением государств на восточный и западный типы.

Итак, цивилизационный подход в типологии государства сегодня широко признан в отечественной теории государства и права как один из основных. Подчеркивая его достоинства, многие российские исследователи считают, что он позволяет наряду с формационным более глубоко охарактеризовать особенности того или иного государства с учетом как материальных, так и духовно-культурных достижений общества. В то же время отмечается, что данный подход пока не имеет достаточно четких критериев, в связи с чем выделить какие-то определенные типы государства исходя из этого подхода представляется несколько проблематичным.

Иные подходы к типологии государства. Наряду с формационным и цивилизационным подходами к типологии государства в современной научной и учебной литературе встречаются и иные подходы. Так, например, в зависимости от того, является государство демократическим или нет, различают *демократические* и *антидемократические* государства. Исходя из особенностей существующего в государстве политического режима различают *тоталитарные, авторитарные, либеральные и демократические* государства. С учетом социального характера государств их подразделяют на *полицейские, правовые и социальные*. В зависимости от связи с религией выделяют *светские, клерикальные, теократические и атеистические* государства. Встречаются и некоторые другие подходы к типологии государства. Вместе с тем определяющим на сегодняшний день остается формационный подход, согласно которому в качестве основных принято выделять государства рабовладельческого, феодального, буржуазного и социалистического типов, а также государство восточного типа (выделяется некоторыми современными исследователями). Поговорим об этих типах государства немного подробнее.

§ 2. Основные типы государства

Государство восточного типа. По мнению ряда современных исследователей, государство восточного (азиатского) типа возникает раньше государств всех других типов. Это исторически первый тип государства. Самые первые государства этого типа возникают в IV–II тысячелетиях до н. э. в долинах рек Нила (Египетское царство), Тигра и Евфрата (Шумерийские государства, Ассирийское государство), Инда (Индия), Янцзы (Китай) в зонах поливного земледелия.

Экономической основой восточного государства являлась коллективная собственность сельскохозяйственной общины на землю, что было обусловлено существованием поливного земледелия. Отдельная семья не могла обеспечить проведения объемных ирригационных работ, поэтому земля оставалась в собственности общины. Отсутствие частной собственности на землю не повлекло за собой и расслоение общества на классы. Классов как таковых в восточных государствах не было, хотя определенные прослойки общества, включая рабов, существовали. Вместе с тем частная собственность как таковая все-таки существовала. У царя и его приближенных были рабы, дворцы, драгоценности; у купцов и ремесленников – капиталы и иные материальные ценности. Однако частная собственность не играла существенной роли в общественном производстве, так как основная доля общественного богатства создавалась трудом свободных общинников, положение которых мало чем отличалось от положения рабов. Свободные общинники, их семьи и их имущество находились в полной зависимости от государства и, по сути дела, являлись собственностью государства. Собственностью государства в лице царя являлись практически все подданные. Рабы тоже находились в собственности государства или храмов.

Характер собственности определял и структуру общества. Как уже отмечалось, у восточных народов в процессе образования государства создавалось общество, построенное по образцу пирамиды: наверху – единовластный монарх, ниже – круг его ближайших советников, далее – чиновники более низкого ранга, в основании пирамиды – сельскохозяйственные общины, являвшиеся объектом эксплуатации и отдававшие государственному аппарату в виде налогов значительную часть произведенного ими продукта. Подобная структура общества препятство-

вала каким-либо радикальным преобразованиям, в связи с чем восточное общество на протяжении многих веков либо не менялось совсем, либо менялось весьма незначительно. Например, китайское государство, возникнув около 50 веков назад, вплоть до конца XIX в. почти не изменялось.

Государства восточного типа характеризуются в целом следующими чертами:

во-первых, все они обладают мощным чиновничьим бюрократическим аппаратом, который является фактическим собственником средств производства;

во-вторых, государственный аппарат в восточных государствах строго централизован. Во главе его находится абсолютный монарх, олицетворяющий само государство и одновременно являющийся воплощением Бога на земле или верховным жрецом;

в-третьих, правовые системы восточных государств в большинстве своем не развиты и имеют «божественную основу»;

в-четвертых, все восточные государства, как и в целом восточное общество, имеют застойный характер и очень медленно изменяются в процессе исторического развития.

Государство рабовладельческого типа. Государства рабовладельческого типа нередко рассматривают как исторически первые государства. Это связано с тем, что к рабовладельческим причисляются государства Древнего Востока. Подобная точка зрения высказывалась еще в советской юридической науке. Однако отдельные современные исследователи, как представляется, достаточно обоснованно доказывают, что эти государства нельзя ставить на одну плоскость с такими классическими рабовладельческими государствами, как Афины и Рим, поскольку рабовладение в государствах Древнего Востока было принципиально иным, чем в античных государствах. Кроме того, в государствах Древнего Востока отсутствовали частная собственность на землю и четкое деление общества на рабовладельцев и рабов. В этой связи возникновение первых рабовладельческих государств нужно связывать не с IV–II тысячелетиями до н. э., а с IX–VIII вв. до н. э., т. е. с появлением государств Древней Греции и Древнего Рима в бассейне Средиземного моря (Афины, Спарта, Рим и др.).

Экономическую основу государств рабовладельческого типа составляла частная собственность на землю, скот, иные сред-

ства производства и рабов. В условиях рабовладельческого строя в наиболее обнаженной форме проявляется практически ничем не ограниченное господство рабовладельцев и полное бесправие рабов. Раб на всех этапах развития рабовладельческого государства считался вещью, «говорящим орудием».

Класс рабовладельцев, став собственником земли и других средств производства, а также самих производителей — рабов, узурпировал и государственную власть. Во всех рабовладельческих государствах власть безраздельно принадлежала рабовладельцам, а государство использовалось в основном для охраны рабовладельческой частной собственности и подавления сопротивления рабов и других эксплуатируемых масс. Все свои функции рабовладельческое государство осуществляло в интересах класса рабовладельцев, включая и те, которые носили общесоциальный характер.

Государство феодального типа. Государства этого типа возникают в Европе в VI–IX вв. Возникают они либо в результате разложения первобытнообщинного строя (государства у восточных и западных славян), либо на основе разложившегося рабовладельческого государства (например, государство Франков).

Экономическую основу феодальных государств составляла частная собственность феодалов на землю. Крестьяне имели лишь мелкое единоличное хозяйство на земле феодала и за пользование землей должны были отдавать ему часть урожая и безвозмездно на него работать. С развитием феодального общества экономическая зависимость крестьян от феодалов усиливается: крестьяне становятся крепостными. Они прикрепляются к земле и не могут покинуть свое хозяйство.

Феодальное государство выступало как орудие в руках феодалов для подавления крестьян и удержания их в повиновении. Государственная власть целиком и полностью принадлежала феодалам. Крестьяне никакого участия в управлении государством не принимали. Основные функции феодального государства состояли в охране феодальной собственности на землю и другие средства производства, удержании крепостных крестьян в полной зависимости от феодалов и подавлении их сопротивления. Общесоциальные функции, так же как и в рабовладельческом государстве, осуществлялись постольку, поскольку они отвечали интересам феодалов.

Феодалный тип государства в своем развитии проходит ряд этапов. Вначале феодальные государства возникают как централизованные монархии. Затем происходит раздробление единых государств. Впоследствии вновь происходит их объединение, в результате которого возникают сначала сословно-представительные, а затем абсолютные монархии. Однако сущность феодального государства при этом не меняется. На всех этапах своего развития оно всегда оставалось орудием защиты класса феодалов и подавления класса крепостных крестьян.

Государство буржуазного типа. Первые буржуазные (капиталистические) государства возникают в Европе в XVI–XVII вв. в результате буржуазных революций, объективные и субъективные предпосылки которых формировались в недрах феодального общества. После победы буржуазных революций, завершившихся коренной ломкой феодальных производственных отношений, повсеместное развитие получили капиталистические производственные отношения.

Экономическую основу буржуазного государства составила капиталистическая система хозяйствования и частная собственность на основные орудия и средства производства. Частная собственность при этом объявлялась священной и неприкосновенной, и на ее охрану было направлено все буржуазное законодательство.

В своем развитии буржуазное общество проходит ряд этапов, вместе с которыми изменяется и государство. Первый этап – этап промышленного капитализма, свободной конкуренции. На этом этапе буржуазное государство носит ярко выраженный классовый характер: власть принадлежит преимущественно классу буржуазии, в то время как различные объединения рабочих, в том числе профсоюзы, запрещаются, вводятся избирательные цензы, ограничивающие участие трудящихся в управлении государством. Государство на этом этапе выполняло, прежде всего, классовые функции, тогда как общесоциальные функции играли незначительную роль.

Второй этап – этап монополистического капитализма. Он начался в конце XIX – начале XX вв. и характеризовался возникновением мощных монополистических объединений – трестов, синдикатов, картелей и т. д., в руках которых сосредотачивалась основная часть общественного богатства. Власть по-прежнему принадлежала буржуазии и, прежде всего, монополи-

стической буржуазии. Функции государства на этом этапе осуществляются главным образом в интересах монополистической буржуазии, но развитие демократии заставляет больше внимания уделять общесоциальным задачам.

В 30-е гг. XX в. буржуазное общество вступает в современный этап развития. В современном западном обществе за счет все усиливающегося акционирования постепенно сокращается доля «чистой» частной собственности, по существу, исчезает класс пролетариата. Большинство рабочих вместе с другими слоями общества образуют «средний» класс. И хотя государственная власть по-прежнему находится в руках класса буржуазии, постепенно повышается влияние на нее остальной части общества. Заметно изменяются функции государства. Государство стало активно вмешиваться в экономику путем планирования, размещения государственных заказов, кредитования и т. п. Значительно возросли объем и содержание общесоциальных функций, осуществляются различные социальные программы, растет уровень жизни населения.

Государство социалистического типа. Идея государства социалистического типа первоначально возникла в теории – в трудах К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина. Появление социалистического государства связывалось с осуществлением социалистической революции, сломом старой государственной машины, установлением диктатуры пролетариата. Предполагалось, что власть будет принадлежать трудящимся массам во главе с рабочим классом и использоваться для подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов и построения социалистического, а затем и коммунистического общества.

Идеи государства социалистического типа нашли практическое осуществление в целом ряде стран и, прежде всего, в нашей стране. Однако большинство идей социалистического государства в практике социалистического строительства не получили адекватного отражения, в результате чего сформировалось общество, фактически основанное на единой государственной собственности, реально принадлежащей партийно-государственной верхушке, общество, которое мало чем отличалось от восточного. Государственная власть сконцентрировалась в руках этой самой партийно-государственной верхушки, тогда как участие народа в осуществлении власти, его права и свободы носили чисто формальный характер. В результате

сформировавшееся общество, подобно восточному обществу, приобрело застойный характер и перестало развиваться.

Печальный опыт нашего и многих других социалистических государств не должен отвергать идей социализма. Как отмечается в литературе, они возможно будут реализованы в условиях гораздо более высокого уровня развития экономики, культуры, науки и техники. Тем более что некоторые социалистические государства продолжают существовать и в настоящее время.

§ 3. Понятие и элементы формы государства

Понятие формы государства. Вопрос о понятии формы государства в современной теории государства и права, можно сказать, не вызывает особых разногласий. Обычно под формой государства подразумевают устройство, или организацию государственной власти.

В русском языке слово «форма» имеет достаточно много значений. Так, под формой понимают внешнее очертание, наружный вид, контуры предмета; внешнее выражение, оформление какого-либо содержания; структуру чего-либо; вид или тип чего-либо; установленный образец, порядок представления чего-либо и т. д. Форму государства исходя из этих значений можно интерпретировать и как внешнее выражение, оформление содержания государства, и как его структуру, и как вид или тип государства. Однако понятие формы государства основывается, прежде всего, на философском учении о форме, согласно которому форма – это организация, строение, структура содержания и его внешнее выражение. С точки зрения философии нет и не может быть содержания вообще, есть только оформленное содержание, и любой предмет или явление действительности представляет собой единство формы и содержания. Государство тоже представляет собой единство формы и содержания, где содержанием будет государственная власть, а формой – органы государства, в которых эта власть выражена.

Элементы формы государства. Определение формы государства как устройства, организации государственной власти не является вместе с тем исчерпывающим. В отечественной теории государства и права понятие формы государства принято раскрывать через ее элементы. К этим элементам чаще всего отно-

сят форму правления, форму государственного устройства и политический режим, хотя некоторые авторы ограничиваются только формой правления и формой государственного устройства.

Под *формой правления* (ее именуют также *формой государственного правления*) обычно понимают **организацию верховной (высшей) власти в государстве**. То есть форма правления говорит о том, как устроена высшая власть в государстве, в каких конкретно государственных органах она выражена, каков порядок образования этих органов и как они взаимодействуют друг с другом и с населением.

В учебниках по теории государства и права встречается и более широкая трактовка формы правления. Некоторые авторы под формой правления понимают способ организации государственной власти, включающий порядок образования и деятельности не только *высших*, но и *местных* государственных органов, порядок взаимоотношений их друг с другом и с населением. Подобный подход к пониманию формы правления, как представляется, не позволяет четко разграничить форму правления и форму государственного устройства и по сути дела ведет к их отождествлению.

Разделяя мнение о том, что форма правления характеризует организацию только верховной государственной власти и ее органов, представляется необходимым вместе с тем отметить, что форма правления определяется организацией не всех без исключения высших органов государственной власти, а преимущественно высших представительных (законодательных) и исполнительных органов. Особенно это касается современных государств.

Различают две основные формы правления – монархическую (или монархию) и республиканскую (или республику), каждая из которых имеет, в свою очередь, определенные разновидности. Встречаются также и так называемые нетипичные формы правления, т. е. формы, не подпадающие под общепринятые классификации и нередко сочетающие в себе признаки разных, порой диаметрально противоположных, форм правления (например, формы правления, сочетающие признаки монархии и республики).

Под *формой государственного устройства* (ее именуют также *формой национально-государственного устройства*, *формой территориального устройства* и т. д.) понимается **территориальная организация государственной власти**.

Форма государственного устройства, как принято считать, характеризует территориальное (точнее политико-территориальное) устройство государства, взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами государственной власти.

Государство, как отмечалось ранее, представляет собой территориальную организацию. Оно организуется, оформляется в пределах собственной территории. Территория государства, как правило, подразделяется на определенные части, в связи с чем в государстве создаются не только центральные органы, действующие на всей территории страны, но и органы, действие которых ограничивается какой-либо частью этой территории. Последние могут быть как региональными, так и местными органами государственной власти. Форма государственного устройства как раз показывает, на какие части подразделяется территория государства, каково правовое положение этих частей и управляющих ими органов, каковы взаимоотношения этих частей и их органов с государством в целом и его центральными органами.

Понятию «государственное устройство» в научной литературе (особенно политической) иногда придают более широкий смысл, подразумевая под государственным устройством либо государственный, либо общественный строй. В этой связи некоторые исследователи обращают внимание на неопределенность термина «форма государственного устройства» и предлагают заменить его другими, например, такими, как «форма политико-территориального устройства», «форма территориально-политического устройства», «форма территориального устройства» и т. д. Однако едва ли в этом есть необходимость. Термин «форма государственного устройства» достаточно прочно вошел в понятийный аппарат науки теории государства и права для обозначения территориального устройства государства и государственной власти и, как правило, не вызывает среди исследователей серьезных разногласий в его истолковании.

Различают две основные формы государственного устройства – унитарную и федеративную. Причем каждая из них тоже имеет определенные разновидности.

Наконец, *политический режим* (его именуют также *государственным режимом*), который многими авторами тоже рассматривается в качестве элемента формы государства, опреде-

ляется чаще всего как **совокупность методов, способов и средств осуществления государственной власти**. То есть в данной интерпретации политический режим характеризуют методы, способы и средства, которые используются при осуществлении государственной власти, а значит, в процессе государственного управления обществом. В этом плане политический режим является показателем уровня демократии в стране, прав и свобод личности, реальности участия населения в управлении государством и обществом.

Надо заметить, что в учебной и научной литературе понятие «политический режим» используется в широком и узком смыслах. В широком смысле политический режим рассматривается как явление политической жизни общества и его политической системы, в узком — как совокупность методов, способов и средств осуществления государственной власти. В теории государства и права понятие «политический режим» используется обычно в узком смысле, вследствие чего некоторые исследователи предпочитают именовать его государственным режимом.

Политические режимы, как и другие элементы формы государства, достаточно разнообразны. Они даже более разнообразны, поскольку в большей степени подвержены влиянию со стороны различных факторов и отличаются гибкостью и динамизмом. Однако, несмотря на это разнообразие, все политические режимы обычно подразделяют на демократические и антидемократические. При этом каждый из них тоже имеет соответствующие разновидности.

Итак, характеристика формы государства через элементы позволяет раскрыть ее с различных точек зрения и получить о ней более глубокие представления. Вместе с тем форма правления, форма государственного устройства и политический режим, как совершенно обоснованно отмечают некоторые государствоведы (например, проф. В. Е. Чиркин), не исчерпывают собой всех проявлений формы государства и не дают о ней полного и целостного представления. Они раскрывают лишь основные, главные ее стороны, но не всю форму государства в целом. Поэтому наряду с элементной характеристикой целесообразен и более широкий подход, позволяющий рассматривать форму государства как организационно-функциональную структуру го-

сударства, выражающую способ организации и осуществления государственной власти во всех ее проявлениях¹.

Подводя итог, можно дать следующее краткое определение формы государства: форма государства – это **организация государственной власти, выраженная, главным образом, в форме правления, форме государственного устройства и политическом режиме.**

§ 4. Многообразие государственных форм.

Основные формы государства

Факторы, обуславливающие многообразие государственных форм. Форма государства как организация, устройство государственной власти в каждом отдельно взятом государстве имеет свои особенности. Это значит, что нет каких-то универсальных, раз и навсегда установленных государственных форм, и история государства является наглядным тому подтверждением. Форма каждого отдельно взятого государства, включая его форму правления, форму государственного устройства и политический режим, складывается или изменяется в конкретно-исторических условиях под воздействием самых разнообразных факторов.

На форму государства, в том числе на форму правления, форму государственного устройства и политический режим, влияет, прежде всего, то, кому принадлежит государственная власть, и чьи интересы она выражает. Принадлежность государственной власти каким-либо классам, сословиям, социальным группам характеризует содержательную сторону государства, а содержание с точки зрения философии является фактором, непосредственно влияющим на форму. Вместе с тем данный фактор, хотя он и является определяющим, не следует абсолютизировать. Как опять же учит философия, между содержанием и формой нет жесткой зависимости. Одно и то же содержание может быть выражено в разных формах, а одна и та же форма может наполняться разным содержанием. Вследствие этого у государств, имеющих одинаковое содержание, могут быть разные формы и, наоборот, государства с разным содержанием мо-

¹ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 128–129.

гут иметь одинаковые формы. Это обусловлено тем, что на форму государства помимо его содержания влияют и другие факторы, причем как внутреннего, так и внешнего свойства.

К **внутренним** факторам, т. е. таким, которые складываются внутри страны, наряду с принадлежностью государственной власти каким-либо классам, сословиям или социальным группам относятся, например, соотношение политических сил в стране, уровень культуры народа, его исторические и национальные традиции, национальный состав населения, размер территории страны, господство той или иной идеологии и др. К **внешним** факторам, т. е. таким, которые складываются уже за пределами страны, относятся, например, заимствование опыта государственного строительства других, как правило, более развитых стран, международная обстановка, географическое положение страны, экономическая, политическая и иная зависимость государства от других государств.

Таким образом, на форму каждого отдельно взятого государства влияют и могут повлиять самые различные факторы, что и обуславливает многообразие государственных форм, включая формы правления, формы государственного устройства и политические режимы.

В современной отечественной литературе, в том числе и в учебниках по теории государства и права, нередко подчеркивается, что форма государства определяется в первую очередь его сущностью и типом. Думается, что это не совсем так. Если бы форма государства определялась в первую очередь его сущностью, то во всех государствах существовали бы примерно одинаковые формы, поскольку сущность государства, как уже отмечалось ранее, всегда неизменна и выражается в том, что государство во все времена было и остается политической организацией, осуществляющей управление обществом. В процессе исторического развития в государстве меняется не сущность, а содержание, что обычно и приводит к смене одних государственных форм другими. Что же касается обусловленности формы государства его типом, то и здесь нет прямой зависимости. Во-первых, при многообразии подходов к типологии государства невозможно объяснить, какими конкретно типами обусловлены те или иные формы государства. И, во-вторых, если даже основываться только на формационном подходе, то и здесь зависимость государственных форм от типов государства является от-

носительной, поскольку в государствах разных типов встречаются одинаковые и формы правления, и формы государственного устройства, и политические режимы.

Основные формы государства. Теперь рассмотрим основные государственные формы. При этом речь пойдет не о формах правления, формах государственного устройства или политических режимах (о них будет сказано при освещении следующих глав), а о формах государства в целом, т. е. формах, которые выделяются исходя из целостного представления о форме государства. На сегодняшний день таких форм принято выделять три: монархическую, поликратическую и сегментарную.

Монархическая форма государства характеризуется единовластием. Государственная власть концентрируется в руках либо монарха, либо диктатора, либо военной хунты, либо органов правящей партии (например, коммунистической) и т. д. При этом не имеет принципиального значения, принадлежит власть одному органу или системе определенного рода органов. Разделение властей в монархическом государстве отсутствует. Участие населения в формировании органов государственной власти или не допускается, или носит формальный характер. Местного самоуправления нет. Устанавливаются, как правило, авторитарные и тоталитарные режимы, которые опираются на принуждение, насилие, обязательную государственную идеологию, носящую иногда религиозный характер. Для монархической формы государства зачастую характерны огосударствление экономики и всей общественной жизни, крайне элитарный характер государственной власти, отсутствие подлинно демократических прав и свобод личности.

Монархическая форма имеет несколько разновидностей. Выделяются, в частности, теократическая монархическая форма государства, существующая в странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар и др.); экстремистская монархическая форма (в фашистских и полуфашистских государствах); милитаристская монархическая форма (в недалеком прошлом в Ираке при режиме Саддама Хусейна); монархическая государственная форма тоталитарного социализма.

Любая из этих форм может быть прикрыта парламентом, могут существовать выборные органы, конституция, провоз-

глашаться права и свободы личности, однако в действительности все это не имеет реального значения.

Поликратическая форма государства (ее называют также **полиархической**) является прямой противоположностью монархической формы. Для нее характерны разделение властей, децентрализация управления территориями, высокая степень автономности административно-территориальных и иных образований, наличие местного самоуправления. Институты государственной власти формируются населением путем свободных, демократических выборов. Права и свободы личности гарантируются государством. Существует политический и идеологический плюрализм. Экономика отделена от политики и государства.

Выделяются (правда, с некоторой долей условности) две разновидности поликратической формы: традиционная и постсоциалистическая. Первая сложилась в большинстве демократических стран после Второй мировой войны и считается зрелой разновидностью поликратической формы государства. Другая еще переживает период своего становления.

Сегментарная форма государства является промежуточной, поскольку сочетает в себе черты монархической и поликратической форм. Она присуща государствам с полудемократическими и авторитарными режимами и в значительной степени носит олигархический характер. В таких государствах преобладающую роль играют кланы, племена, сословия, семьи, олигархические группы. Разделение властей отсутствует, но допускается разделение ролей между различными органами по управлению обществом. Существуют элементы местного самоуправления и автономии административно-территориальных единиц. Нет безраздельного господства какого-либо органа или должностного лица, но имеется лидирующий орган или доминирующее должностное лицо. Государственная власть открыта только для частичного давления на нее со стороны определенных заинтересованных групп. Политический плюрализм существует в ограниченном виде. Это выражается в том, что либо законом устанавливается ограниченное число разрешаемых государственной властью политических партий (Индонезия, Нигерия, Сенегал), либо применяются меры, ограничивающие создание новых партий (например, в недалеком прошлом в Египте). Демократические права и свободы личности признаются в конституциях, но на практике носят ограниченный характер.

Контрольные вопросы

1. Что такое типология и тип государства? Что понимается под историческим типом государства?
2. Какие подходы к типологии государства используются современной отечественной теорией государства и права?
3. Какова общая характеристика типов государства?
4. Что понимается под формой государства? Что понимается под формой правления, формой государственного устройства и политическим режимом?
5. Какие факторы влияют на форму государства в целом и отдельные ее элементы?
6. Каковы основные формы государства?

Литература

Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. – М. : Юрид. лит., 1971. – 640 с.

Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. – М. : Юрид. лит., 1970. – 624 с.

Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 768 с.

Петров В. С. Сущность, содержание и форма государства / В. С. Петров. – Л. : Наука, Ленингр. отд., 1971. – 164 с.

Петров В. С. Тип и формы государства / В. С. Петров. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1967. – 120 с.

Рожкова Л. П. Принципы и методы типологии государства и права / Л. П. Рожкова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 116 с.

Хабибулин А. Г. Научные основы типологии государства: вопросы теории и практики / А. Г. Хабибулин. – СПб. : Изд-во СПб. ГУ, 1997. – 305 с.

Чиркин, В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 382 с.

Яковец Ю. В. История цивилизации. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю. В. Яковец. – М. : Владос, 1997. – 352 с.

ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Монархическая форма правления

Понятие монархической формы правления. Монархическая форма правления, обычно для краткости именуемая монархией, является одной из основных форм правления. Монархия (от греч. *monarchia* – единовластие, единодержавие) – форма правления, при которой высшая государственная власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства (монарха), является пожизненной и передается по наследству. Монархия – наиболее древняя форма правления. Все восточные деспотии, подавляющее большинство рабовладельческих и феодальных государств были монархиями. В современном мире более сорока государств имеют монархическую форму правления, что является либо данью исторической традиции (характерно для западных монархий), либо результатом сохранения в обществе пережитков феодализма (монархические государства Ближнего Востока).

В прошлом власть монарха, как правило, обожествлялась. Особенно это характерно для восточных деспотий, рабовладельческих и феодальных монархий. В настоящее время божественное происхождение власти монарха практически никакого значения не имеет, из чего и исходит большинство действующих конституций современных монархических государств. Так, например, в ст. 1 Конституции Японии 1946 г. говорится: «Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть».

Как форма правления монархия характеризуется следующими признаками:

во-первых, высшая государственная власть в монархии полностью или частично сосредоточена в руках, как правило, единоличного главы государства – монарха. Случаи, когда во главе монархии находилось большее число лиц, довольно редки. Так, в России в 80-х гг. XVII в. царями были провозглашены сразу трое – Петр Алексеевич (Петр I), Софья Алексеевна и Иван Алексеевич (Иван V) Романовы;

во-вторых, монарх является несменяемым главой государства и осуществляет государственную власть пожизненно. Лишь чрезвычайные обстоятельства (государственный переворот, отречение и др.) могут прервать власть монарха;

в-третьих, монарх, как правило, не избирается, а получает власть по наследству;

в-четвертых, монарх обладает официальным титулом (император, король, царь, султан, шах и т. д.);

в-пятых, монарх обладает определенными привилегиями: правом на двор, цивильный лист (денежную сумму, ежегодно выделяемую из государственного бюджета на содержание монарха), регалии (символы монаршей власти – корона, скипетр, держава, мантия, трон и др.);

в-шестых, монарх осуществляет государственную власть по своему усмотрению, независимо от воли населения страны;

в-седьмых, монархическая форма правления характеризуется политической и юридической безответственностью монарха, т. е. монарх не несет за результаты своего правления ни политической, ни юридической ответственности.

Порядок престолонаследия. В государствах с монархической формой правления монарх, по общему правилу, занимает свой пост по наследству на основе действующего в стране порядка престолонаследия. Правда, из этого правила существуют некоторые исключения. В частности, в случае прекращения династии новый монарх избирается. Избрание монарха каждые пять лет, например, имеет место в современной Малайзии, о чем будет сказано при освещении вопроса о нетипичных формах правления. В отдельных странах Африки (например, в Свазиленде) монарх после смерти предшественника избирается племенным советом из среды сыновей покойного, а в Азии (Саудовская Аравия) – из правящей семьи. Иногда наследника еще при жизни определяет царствующий монарх.

Наследование престола осуществляется обычно на основе принципа первородства, согласно которому наследником престола

признается старший прямой нисходящий потомок царствующего монарха, чаще всего мужского пола, или его прямые потомки, если наследника уже нет в живых. Существует несколько систем престолонаследия, основанных на данном принципе:

1) *салическая*, когда престол наследуют только мужчины (существовала во Франции, откуда и пошло название, существует в Японии, во всех мусульманских странах);

2) *кастильская*, когда престол могут наследовать женщины (дочери), но преимущество имеют мужчины (сыновья). Они наследуют престол, если дочь даже старше (Великобритания). Этот порядок применяется и к другим наследникам династии, имеющим равные права на престол, если у покойного монарха нет детей;

3) *австрийская*, когда женщины могут наследовать, если во всех поколениях династии нет мужчин. Эта система в современных условиях практически не действует;

4) *шведская*, когда мужчины и женщины наследуют престол на равных условиях по праву первородства.

Если наследником трона становится несовершеннолетнее лицо, то оно провозглашается монархом, но вступление его на престол откладывается до совершеннолетия. В этом случае до совершеннолетия монарха обычно из близких родственников назначается *регент* или *регентский совет*, которые исполняют от имени монарха его обязанности до совершеннолетия.

Во многих странах обязательным условием вступления на престол является принадлежность к господствующей религии.

Виды монархической формы правления. Все монархии принято подразделять на абсолютные (или неограниченные) и ограниченные. В *абсолютной* монархии государственная власть полностью и безраздельно принадлежит монарху и не ограничена каким-либо представительным (законосовещательным или законодательным) органом. Монарх обладает самыми широкими полномочиями и в законодательной, и в исполнительной, и в судебной сферах. Разделение властей отсутствует. Каких-либо выборных органов в абсолютной монархии, как правило, тоже нет. Это, однако, не исключает существование всякого рода совещательных учреждений, которые обычно назначаются самим монархом. Многие ключевые посты в государстве чаще всего занимают родственники монарха.

Зародившись в глубокой древности (древневосточные деспотии), абсолютные монархии просуществовали почти до конца

XX в. По мнению ряда государствоведов, в современном мире абсолютных монархий в чистом виде уже не встречается, но полуабсолютные монархии еще существуют (например, в Саудовской Аравии).

В *ограниченной* монархии в отличие от абсолютной власть монарха всегда ограничена властью какого-либо представительного органа, обладающего определенными законосовещательными или законодательными полномочиями. К ограниченным относятся сословно-представительная и конституционная монархии.

Сословно-представительная монархия, существовавшая при феодализме, характеризуется тем, что власть монарха в какой-то мере ограничена обладающим законосовещательными полномочиями сословно-представительным органом – собранием представителей различных сословий (духовенства, дворянства, верхушки третьего сословия), созыв и объем полномочий которого полностью зависели от воли монарха.

Конституционная монархия, возникшая в эпоху буржуазных революций, характеризуется уже тем, что власть монарха на основе конституции или актов, имеющих конституционное значение, ограничивается законодательной властью парламента, являющегося органом народного представительства. Правда, степень ограничения власти монарха и организация самой верховной власти не во всех конституционных монархиях одинаковы. В этой связи их принято подразделять на дуалистические и парламентарные (парламентские).

В *дуалистической* монархии (от лат. *dualis* – двойственный) верховная государственная власть разделена между парламентом, который является органом законодательной власти и избирается народом, и монархом, которому принадлежит исполнительная власть и который может осуществлять ее либо непосредственно, либо через назначаемое им правительство. В дуалистической монархии монарх обладает значительными властными полномочиями. Его полномочия ограничены только в законодательной сфере, хотя и здесь ни один закон, принятый парламентом, не может вступить в силу без согласия на то монарха, так как монарх обладает правом абсолютного вето. Монарх является главой государства. Наряду с исполнительной властью ему, как правило, принадлежит и судебная власть. Он обладает правом роспуска парламента по своему усмотрению, может издавать чрезвычайные акты (указы, декреты и т. п.), по

юридической силе равные законам парламента и даже превосходящие их, вводить в стране чрезвычайное положение. Правительство, если таковое имеется, несет ответственность только перед монархом, но не перед парламентом. При этом монарх сам назначает министров и других должностных лиц.

Дуалистическая монархия считается формой правления переходной от абсолютной к парламентарной монархии. Ее возникновение связывается с выступлениями против абсолютизма в XVIII—XIX вв., в результате которых возник компромисс между растущей буржуазией и еще достаточно сильным дворянством. Дуалистическая монархия имела место в Германии, Турции, Таиланде, Ливии и многих других странах. В настоящее время такой формы правления в чистом виде, как принято считать, не существует, хотя полудуалистические монархии встречаются (например, в Непале, Иордании, Марокко).

Парламентарная монархия в отличие от дуалистической является более прогрессивной формой правления. Большинство современных монархий (Великобритания, Бельгия, Испания, Нидерланды, Швеция, Япония и др.) имеют именно эту форму правления. Здесь уже нет дуализма между законодательной и исполнительной властью, поскольку правительство, которое обычно назначается монархом, должно пользоваться доверием парламента, а монарх вынужден назначать главой правительства либо лидера политической партии, получившей большинство мест в парламенте, либо лидера коалиции партий, располагающей таким большинством. Вследствие этого правительство за свою деятельность несет ответственность не перед монархом, а перед парламентом. Если парламент выразит правительству недоверие или откажет ему в доверии, правительство должно уйти в отставку или должно быть уволено в отставку монархом. Правда, у правительства имеется право предложить монарху распустить парламент и назначить новые выборы.

Монарх в парламентарных монархиях тоже является главой государства, но в разных странах обладает разным объемом полномочий. В одних странах (Япония, Швеция) полномочия монарха сведены лишь к символическому представительству государства, в других (Великобритания, Бельгия, Испания, Нидерланды) за монархом номинально сохраняются определенные полномочия, но монарх пользуется ими либо только в результате инициативы правительства или какого-нибудь другого орга-

на, либо по существующей традиции вообще их не использует (например, право абсолютного вето, которым обладает монарх Великобритании, не используется с 1707 г.) и эти полномочия носят резервный характер на случай возможных политических кризисов. Как правило, монарх лишен возможности действовать самостоятельно. Все исходящие от него акты обычно готовятся правительством и контрассигнуются (скрепляются) премьер-министром или соответствующим министром. В противном случае акты монарха не имеют юридической силы. В этой связи монарх в парламентарной монархии является по большей части лишь символом нации. Он, как принято считать, царствует, но не правит.

§ 2. Республиканская форма правления

Понятие республиканской формы правления. Другой основной формой правления является республиканская, для краткости именуемая республикой. Республика (от лат. *res publica* – общественное дело) – это форма правления, при которой высшая власть в государстве принадлежит выборным органам. Они избираются на определенный срок и несут ответственность перед избирателями. Республика – тоже довольно древняя форма государственного правления. Она встречается в рабовладельческих (Афины, Спарта, Рим) и феодальных (Венеция, Генуя, Новгород, Псков и др.) государствах, но наибольшее распространение получила в Новое время. В современных государствах эта форма правления является преобладающей и самой распространенной.

Республиканской форме правления присущи следующие основные признаки:

во-первых, высшая государственная власть в республике всегда принадлежит выборным органам;

во-вторых, главой государства является или выборное лицо (президент), или выборный орган. Монарх, как таковой, отсутствует;

в-третьих, выборные органы, которым принадлежит верховная государственная власть, включая главу государства, избираются на определенный срок и сменяемы. Пожизненный глава государства, который встречается в отдельных республиках, в целом не характерен для республиканской формы правления и привносит в нее элементы монархии;

в-четвертых, выборные органы, которым принадлежит верховная государственная власть, осуществляют власть не по своему усмотрению, а в интересах населения страны или каких-либо социальных групп;

в-пятых, республиканская форма правления предполагает ответственность выборных органов, осуществляющих высшую власть в государстве, перед своими избирателями.

Виды республиканской формы правления. Надо заметить, что вопрос о видах республиканской формы правления еще не получил должной разработки в отечественной теории государства и права. В учебниках обычно говорится о современных республиках, которые принято подразделять на президентские и парламентарные (парламентские). Однако такая классификация не охватывает всех республиканских форм правления, которые существовали и существуют в действительности. Поэтому, думается, все республики первоначально можно подразделить на демократические и антидемократические. К *демократическим* относятся республики, в которых источником власти признается народ, а высшие представительные органы государства формируются непосредственно населением, выражают его волю и подотчетны ему. Данная форма правления возникла в глубокой древности (Афинская демократическая республика V–IV вв. до н. э.), но наибольшее распространение получила в Новое время в виде президентской и парламентарной республик. К *антидемократическим* относятся республики, в которых народовластие либо вообще отсутствует, либо носит формальный характер. Это известные с древнейших времен аристократические (Спарта, Рим) и олигархические (Карфаген) республики, а также встречающиеся в Новейшее время авторитарные и тоталитарные республики.

В современном мире существуют преимущественно демократические республики, которые принято подразделять на президентские и парламентарные (парламентские).

Для *президентской* республики (США, Аргентина, Бразилия, Португалия и др.) характерным является следующее. Во-первых, здесь имеет место жесткое разделение законодательной (парламент) и исполнительной (президент, правительство) власти. Во-вторых, президент избирается населением и имеет равную с парламентом легитимность. В-третьих, президент является главой государства и одновременно главой исполнительной

власти. В-четвертых, правительство формируется президентом и ответственно перед ним.

Ничего этого нет в *парламентарной* республике (Италия, ФРГ и др.). Вместо жесткого разделения здесь существует сотрудничество законодательной и исполнительной власти. Президент, как правило, избирается парламентом. Он является главой государства, но не является главой исполнительной власти. Правительство формируется парламентом и ответственно перед ним. Возглавляется оно премьер-министром, который обладает значительными полномочиями в области исполнительной власти.

§ 3. Нетипичные формы правления

Причины появления нетипичных форм правления. Рассмотренные выше монархические и республиканские формы правления в науке принято называть типичными. Однако кроме типичных существуют также *нетипичные* формы правления. Их нередко называют смешанными, или гибридными, формами правления, однако ставить знак равенства между нетипичными и смешанными (гибридными) формами правления не следует, поскольку не все нетипичные формы правления можно рассматривать как смешанные.

Появление нетипичных форм правления вызвано разными причинами. Во-первых, чистые формы правления имеют, как принято считать, недостатки, присущие форме как таковой. Например, президентская республика имеет тенденцию к президентскому авторитаризму, а парламентарной республике присуща нестабильность правительства, частые правительственные кризисы и отставки. Во-вторых, создание нетипичных форм правления нередко связано со стремлением улучшить взаимодействие, взаимосогласованность высших органов государственной власти. В-третьих, появление таких форм связывается также с влиянием гуманистических идей и институтов, с распространением во все большем числе стран мира общечеловеческих ценностей. В-четвертых, появление нетипичных форм правления может быть обусловлено давлением и борьбой прогрессивных сил общества. В-пятых, это могут и другие причины.

Основные разновидности нетипичных форм правления.

Как представляется, к основным нетипичным формам правления могут быть отнесены: полуабсолютные и полудуалистические (полупарламентарные) монархии, теократические монархии и теократические республики, так называемые «республиканские монархии» и «монархические республики», полупрезидентские (полупарламентарные) республики.

Полуабсолютные монархии – это монархии, сочетающие в себе черты абсолютной и ограниченной монархии. Как отмечалось выше, в современном мире практически нет абсолютных монархий в их чистом виде, т. е. монархий, в которых вся полнота государственной власти безраздельно принадлежит монарху, а конституция и парламент отсутствуют. Последняя абсолютная монархия, по мнению проф. В. Е. Чиркина, прекратила свое существование в Омане в 1996 г. после того, как монарх даровал конституцию¹. Вместе с тем полуабсолютные монархии – это монархии, которые лишь по форме не являются абсолютными, поскольку оснащены конституциями и парламентами, формально ограничивающими власть монарха. Фактически же монарх в таких монархиях властвует безраздельно. Он может приостановить действие конституции (Бахрейн) или отменить ее (Свазиленд), распустить на неопределенное время парламент (Кувейт), отменить любой акт парламента, так как обладает правом абсолютного вето. Да и парламенты в этих монархиях не обладают реальной силой, поскольку всецело подчинены воле монарха. Вследствие этого полуабсолютные монархии по своей сути остаются абсолютными монархиями.

Полудуалистические (полупарламентарные) монархии – это монархии, сочетающие в себе черты дуалистической и парламентарной монархий. Если в такой монархии преобладают черты дуалистической монархии, она считается полудуалистической, если же парламентарной, она считается полупарламентарной. Опять же, по мнению В. Е. Чиркина, последняя дуалистическая монархия была упразднена в 1991 г. в Иордании². Современные полудуалистические, полупарламентарные монархии такими могут считаться тоже лишь по формальным соображениям, т. е. исходя из действующих в них конституций. Фактически же в основе своей они остаются дуалистическими монархиями.

¹ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 141.

² См.: Там же. С. 144.

Теократические монархии и теократические республики. В теократических монархиях глава государства – монарх одновременно является и высшим духовным лицом в стране. Например, Римский Папа – глава римской католической церкви является главой государства Ватикан, а король Саудовской Аравии является главой ваххабизма – одного из направлений ислама. Теократическая форма правления, где реальная власть принадлежит духовенству, сложилась также и в некоторых республиках. Так, Конституция Исламской Республики Иран 1978 г. предусматривает наряду с постом президента страны пост духовного руководителя иранского народа, который занимает один из высших религиозных иерархов. Его решения обязательны для светской власти и оказывают на нее решающее влияние.

«Республиканские монархии» – это монархии, в которых присутствуют некоторые черты республиканской формы правления (Малайзия, Лесото, Объединенные Арабские Эмираты). Например, в современной Малайзии существует *«выборная монархия»*. Глава государства не является здесь пожизненным и наследственным монархом, а каждые пять лет переизбирается. Это сближает монарха с президентом, а монархическую форму правления с республиканской. Вместе с тем Малайзия в связи с периодическим переизбранием главы государства не превращается в республику, поскольку главой государства здесь может быть избран не любой гражданин, а только один из правителей субъектов федерации. Малайзия – федеративное государство, в котором 9 из 13 субъектов федерации возглавляются наследственными султанами. Эти 9 султанов образуют Совет правителей, который раз в пять лет избирает главу государства. На этот пост султаны избираются по очереди, для чего в Совете правителей ведется особый список.

«Выборной монархией» является также государство Лесото, где король избирается общим собранием племенных вождей.

Некоторые государствоведы к «выборным монархиям» относят также государство Ватикан, ввиду того, что глава государства Верховный Понтифик, Владыка Государства Города Ватикана избирается коллегией кардиналов в соответствии с предписаниями канонического права¹.

¹ См.: Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник. М., 2005. С. 341–343.

Другой разновидностью «республиканской монархии» является «*коллегиальная монархия*», которая имеет место в Объединенных Арабских Эмиратах. Здесь полномочия главы государства фактически принадлежат Совету эмиров семи эмиратов федерации, хотя председатель этого Совета, которым, как правило, избирается эмир крупнейшего эмирата Абу-Даби, занимает в Совете определяющие позиции и обладает значительными властными полномочиями.

«*Монархические республики*» – это республики, в которых проявляется такой признак монархической формы правления, как несменяемость главы государства. В этих республиках президент является пожизненным главой государства. В XX в. такие республики существовали в Индонезии, социалистической Югославии, на Филиппинах, в Малави, Уганде, Тунисе, Экваториальной Гвинее и некоторых других странах. В настоящее время пожизненный президент сохраняется, например, в КНДР, пост которого согласно действующей конституции передается по наследству.

Близко к «монархическим республикам» стоят *суперпрезидентские республики*. Суперпрезидентские республики, существовавшие во многих странах Латинской Америки и существующие в настоящее время в некоторых странах тропической Африки, характеризуются тем, что возникают обычно вследствие военного переворота. При этом президент наделяется весьма обширными полномочиями, которые получает нелегитимным путем либо как предводитель переворота, либо как глава хунты, и которые использует для осуществления массовых репрессий в отношении оппозиции.

Полупрезидентские (полупарламентарные) республики – это республики, сочетающие в себе черты президентской и парламентарной республик. Причем если какие-то черты парламентарной республики приобретает президентская республика, ее относят к полупрезидентской, если же черты президентской республики приобретает парламентарная республика, ее относят к полупарламентарной. Часто и ту, и другую условно именуют полупрезидентской республикой. Для полупрезидентской республики характерно то, что президент избирается непосредственно населением и наделяется обширными полномочиями (является главой государства, обладает основными полномочиями в сфере исполнительной власти, является верховным главноко-

мандующим). Вместе с тем правительство, которое назначается президентом и работает под его общим руководством, нуждается в доверии парламента. Вынесение вотума недоверия может повлечь либо отставку правительства, либо роспуск парламента президентом. В настоящее время к полупрезидентским республикам относят форму правления в Австрии, России, Франции и ряде других стран.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под монархической формой правления и каковы ее признаки?
2. Как классифицируются монархии?
3. Что понимается под республиканской формой правления и каковы ее признаки?
4. Как классифицируются республики?
5. Что представляют собой нетипичные формы правления и каковы причины их возникновения?

Литература

Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 560 с.

Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. Н. Андреева. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 656 с. – (Российское юридическое образование).

Благож Й. Формы правления и права человека в буржуазных государствах / Й. Благож. – М. : Юрид. лит., 1985.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2007. – 896 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2009. – 1056 с.

Сумбатян Ю. Г. Монархия – традиционная форма государственности // Вестн. МГУ. – Сер. 12. – 2001. – № 1. – С. 120–126.

Тихомиров Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. – М. : Облиздат, 1998. – 672 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрист, 2000. – 384 с.

Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 109–115.

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

§ 1. Унитарное государство

Понятие унитарного государства. Унитарное государство – это единое, цельное государство, которое, как правило, подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие признаками государственности. Унитарная (от лат. *unitas* – единство) форма государственного устройства является наиболее простой и характеризуется следующими признаками:

во-первых, унитарное государство – это государство, в составе которого нет каких-либо государственных образований, что всегда присуще федеративным государствам. Территория унитарных государств обычно делится на административно-территориальные единицы (края, области, губернии, районы, города и т. д.), которые не обладают признаками государственности, а территория наиболее мелких государств (Мальта в Средиземном море, Бахрейн в Азии, Аруба в Карибском бассейне, Науру в Океании и др.) не имеет и административно-территориального деления¹;

во-вторых, унитарное государство – это государство, в котором существует только одна, единая для всей страны система высших органов государственной власти, непосредственно осуществляющих руководство местными органами. Какой-то другой системы высших органов государственной власти, что

¹ Эту точку зрения разделяют не все исследователи. Некоторые из них считают, что административно-территориальное деление присуще всем унитарным государствам, в том числе и малым (см., например: Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. М., 2007. С. 219).

опять-таки имеет место в федеративных государствах, здесь не существует;

в-третьих, в унитарном государстве действует только одна конституция, а также единая для всей страны система законодательства;

в-четвертых, все внешние межгосударственные сношения в унитарном государстве осуществляют центральные органы, которые и представляют страну на международной арене;

в-пятых, в унитарном государстве существует единое гражданство.

В литературе обращается внимание и на некоторые другие признаки унитарного государства.

Виды унитарных государств. Несмотря на наличие общих черт, унитарные государства обладают вместе с тем и определенными особенностями, что позволяет их классифицировать на отдельные виды. Так, в зависимости от наличия в унитарных государствах автономий их делят на простые и сложные.

Простые – это унитарные государства, в составе которых нет автономий. Территория таких государств либо вообще не имеет административно-территориального деления (в наиболее мелких государствах), либо делится только на административно-территориальные единицы (Алжир, Колумбия, Польша, Франция и др.).

Административно-территориальные единицы в унитарных государствах могут быть разных уровней или звеньев, поскольку административно-территориальное деление может быть двух-, трех- и даже четырехзвенным (как, например, во Франции). Во многих унитарных государствах существует трехзвенное деление, в связи с чем выделяются административно-территориальные единицы областного, районного и сельского уровня. К областному уровню относятся края, области, провинции и другие единицы, на которые непосредственно делится территория унитарного государства. К районному уровню относятся районы, уезды, округа и т. д. Из них состоят единицы областного уровня. К сельскому уровню относятся села, общины, муниципальные округа и т. п. На них делятся единицы районного уровня.

Сложные унитарные государства – это государства, имеющие в своем составе одно или несколько автономных образований (Азербайджан, Дания, Испания, Китай и др.). Автономия (от греч. *autonomia* – самоуправление, независимость) в го-

сударственном смысле – это учет национальных (этнических), культурных, исторических, географических, бытовых и иных особенностей в государственном строительстве. Различают территориальную и экстерриториальную автономию.

Территориальная автономия представляет собой учет выше-названных особенностей путем выделения определенных территорий, населению которых предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы местного значения. При этом нередко учитывается этнический признак, вследствие чего различают собственно территориальную (областную) и национально-территориальную (энтотерриториальную) автономию. *Собственно территориальная* автономия предоставляется населению, не имеющему этнических отличий, но имеющему особенности в области хозяйства и культуры, которые обусловлены историческими или географическими факторами. *Национально-территориальная* автономия предоставляется компактно проживающим на определенной территории национальным меньшинствам (этносам) и является реализацией их права на самоопределение, на выбор государственных форм организации своей жизни.

Территориальную автономию подразделяют также на политическую и административную. Основное их различие, носящее, правда, несколько относительный характер, видят в том, что *политическая* автономия имеет право на собственное законодательство, а *административная* автономия таким правом не обладает.

Экстерриториальная автономия (ее называют также *этнокультурной* или *национально-культурной* автономией) в отличие от территориальной не связана с обособлением территории. Такая автономия может быть предоставлена этническим меньшинствам, разрозненно проживающим в различных частях страны. В этом случае подобные меньшинства вправе создавать на общегосударственном уровне свои представительства, органы, обладающие консультативными (совещательными) полномочиями в отношениях с высшими государственными органами и позволяющие защищать интересы данных меньшинств.

Унитарные государства принято подразделять также на централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные. Основанием такого деления является степень зависимости административно-территориальных единиц государства и их органов от центральной государственной власти. В *централизованных* унитарных государствах степень зависимо-

сти административно-территориальных единиц и их органов от центральной власти является достаточно высокой. В таких государствах существует жесткая вертикальная система управления, при которой местные органы власти возглавляются должностными лицами, назначаемыми центральной властью. В настоящее время такая система управления существует, как принято считать, только в условиях военных режимов. Для **децентрализованных** унитарных государств характерно местное самоуправление во всех административно-территориальных единицах. Органы местного самоуправления формируются здесь непосредственно населением и не относятся к органам государственной власти. В **относительно децентрализованных** унитарных государствах имеет место сочетание местного самоуправления и централизованного государственного управления. Это проявляется в том, что за деятельностью органов местного самоуправления устанавливается административный контроль, который осуществляют чиновники, назначенные центральной властью.

Унитарные государства могут быть классифицированы и с учетом национального состава населения. По данному основанию можно выделить **однонациональные** (Норвегия, Швеция и др.) и **многонациональные** (Великобритания, Испания и др.) государства, хотя в современном мире, пожалуй, невозможно найти государств со строго однонациональным составом населения.

§ 2. Федеративное государство

Понятие федеративного государства. Другой основной формой государственного устройства является федеративное государство, или федерация. Федерация – это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований, имеющих особый политико-правовой статус. Федерация (от лат. *foederatio* – союз, объединение) является сложной формой государственного устройства, поскольку федеративное государство состоит не только из административно-территориальных единиц, но и частей, обладающих определенными признаками государственности. Данная форма государственного устройства имеет значительно меньшее распространение, чем унитарная. Тем не менее, девятая часть государств мира – это федерации, и

в них проживает около трети населения земного шара. К современным федерациям относятся: Россия, США, Индия, ФРГ, Австралия, Канада, Мексика и другие государства. Нередко вместо термина «федеративное государство» употребляется термин «союзное государство». Например, Федеративная Республика Германия в буквальном переводе звучит как Союзная Республика Германия.

Принято считать, что по своей природе федеративное государство является более демократичным, чем унитарное, поскольку подлинно федеративное устройство предполагает децентрализацию власти. В этой связи подавляющее большинство федеративных государств имеют как более демократичную республиканскую форму правления. В то же время существуют федерации и с монархической формой правления (Австралия, Бельгия, Канада, Малайзия).

Федерация как форма государственного устройства характеризуется следующими признаками:

во-первых, федерация представляет собой единое союзное государство, состоящее из двух или более государственных образований (республик, штатов, земель, кантонов и др.). Эти государственные образования именуются субъектами федерации. Они обладают относительной самостоятельностью в решении своих внутренних вопросов, имеют свое административно-территориальное деление, могут содержать в своем составе территориальные и экстерриториальные автономии. В то же время субъекты федерации не обладают правом сепарации, т. е. правом выхода из состава федерации;

во-вторых, субъекты федерации не обладают суверенитетом и не являются государствами в собственном смысле слова, хотя в некоторых конституциях таковыми признаются. Например, в ст. 5 Конституции РФ такие субъекты Российской Федерации, как республики, именуются также государствами. Не будучи государствами в собственном смысле слова, субъекты федерации, как правило, лишены права участия в международных отношениях, в связи с чем они не являются субъектами международного права.

в-третьих, территория федеративного государства складывается из территорий его субъектов. Исключение составляют федерации, в состав которых наряду с субъектами входят и другие территориальные образования: федеральные округа, феде-

ральные территории, федеральные владения и т. д. Например, в составе Индии наряду с 25 штатами, являющимися субъектами федерации, имеется семь союзных территорий;

в-четвертых, в федеративном государстве в отличие от унитарного существуют две системы высших органов государственной власти: высшие органы самой федерации (федеральные органы) и высшие органы ее субъектов (региональные органы). Федеральные органы осуществляют власть на всей территории страны, региональные — только на территории соответствующих субъектов федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) федеральных и региональных органов закрепляется в конституции страны или в федеративном договоре. При этом в одних государствах (Бразилия, Мексика, Канада) закрепляется исключительная компетенция федерального центра и исключительная компетенция субъектов федерации, в других (Германия, Индия, Россия) наряду с исключительной компетенцией закрепляется совместная компетенция центра и субъектов;

в-пятых, в большинстве федеративных государств кроме конституции и законодательства федерации существуют также конституции или конституционные акты и законодательство субъектов федерации. Правда, при этом должно соблюдаться одно условие: конституции (конституционные акты) и законодательство субъектов не могут противоречить конституции и законодательству федерации. В то же время в ряде афро-азиатских стран (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия) у субъектов федерации отсутствуют конституции;

в-шестых, в федеративных государствах существует, как правило, двухпалатный парламент, верхняя палата которого формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать интересы субъектов федерации;

в-седьмых, в федеративных государствах наряду с федеральным гражданством может существовать гражданство субъектов федерации.

В литературе по теории государства и права можно встретить указание и на некоторые другие признаки федерации.

Виды федеративных государств. Федерации, несмотря на сравнительно небольшое их количество, как в прошлом, так и в настоящем (в современном мире насчитывается всего 24 федеративных государства), подобно унитарным государствам, не являются однотипными и тоже подразделяются на определен-

ные виды. Так, по способу возникновения различают конституционные и договорные федерации. **Конституционные** федерации создаются «сверху», в результате принятия конституции или специального закона (например, Индия, Пакистан). **Договорные** же федерации создаются «снизу», в результате заключения федеративного договора между ранее самостоятельными государствами (США, СССР и др.).

В зависимости от того, на какой основе создается федерация, различают федерации, основанные на союзе, и федерации, основанные на автономии. В **федерациях, основанных на союзе**, субъекты федерации имеют право выхода (сецессии) из состава федерации (СССР, Эфиопия и др.). В **федерациях, основанных на автономии**, субъекты федерации не обладают правом сецессии (США, Швейцария и др.). Такие федерации во многом схожи с унитарными государствами, части которых обладают политической автономией. Однако отождествлять их все же не следует, поскольку субъекты федераций, основанных на автономии, имеют, как принято считать, больше самостоятельности.

Исходя из принципов, на основе которых могут строиться федерации, различают национальные, территориальные и национально-территориальные (смешанные) федерации. **Национальные** – это федерации, построенные по национальному (этническому) принципу. Субъекты таких федераций отличаются друг от друга национальным составом населения, его культурой, обычаями и традициями. Как правило, национальные федерации возникают в связи с реализацией права наций на самоопределение, т. е. права наций самостоятельно решать вопрос о своей государственности. В прошлом к национальным относились все социалистические федерации (СССР, РСФСР, Чехословакия, Югославия), в настоящее время такими федерациями являются, например, Бельгия и Эфиопия. **Территориальные** – это федерации, которые строятся уже по территориальному принципу. Субъекты таких федераций не отличаются друг от друга национальным составом населения и другими особенностями, поскольку образование территориальных федераций не связывается с реализацией права наций на самоопределение, а рассматривается как способ децентрализации управления обществом. Современные федеративные государства – это преимущественно территориальные федерации (США, ФРГ и др.). **Национально-территориальные** – это федерации, в которых одни субъекты

оформлены по национальному принципу, другие – по территориальному. Примером такой федерации может служить современная Российская Федерация. В ее составе имеются субъекты, сформированные как по национальному (республики, автономная область, автономные округа), так и по территориальному принципу (края, области и два города – Москва и Санкт-Петербург).

В настоящее время все большее распространение получает классификация, согласно которой федерации подразделяются на симметричные и асимметричные. Эта классификация строится на учете правового положения субъектов федерации, их качественной однородности, а также наличия в составе федерации территориальных образований, не являющихся субъектами. **Симметричные** – это федерации, состоящие только из равноправных, качественно однородных субъектов и не имеющие в своем составе каких-либо иных территориальных образований. К таким федерациям можно отнести Аргентину, Бразилию и Мексику. **Асимметричные** – это федерации, которые не отвечают критериям симметричных федераций. Их можно подразделить на три группы. К первой группе относятся федерации, в составе которых наряду с субъектами существуют и другие территориальные образования – федеральные округа, федеральные территории, федеральные владения и др. К таким федерациям можно отнести, например, США, Австралию, Индию. Ко второй группе относятся федерации, которые состоят только из субъектов, но эти субъекты не являются качественно однородными. Например, в Российской Федерации субъектами федерации являются республики, края, области, автономная область, автономные округа и два города. Третью группу составляют федерации, состоящие тоже только из субъектов, причем качественно однородных, но эти субъекты не являются равноправными и занимают разное правовое положение в составе федерации. Такую асимметричную федерацию иногда называют «скрытой асимметрией». В качестве примера подобной федерации может служить Германия. В составе этого государства нет никаких других территориальных образований, кроме субъектов, именуемых землями. Однако земли имеют разное число голосов в верхней палате парламента – бундесрате, что говорит о неодинаковом правовом положении земель и характеризует данную федерацию как асимметричную.

§ 3. Межгосударственные объединения с элементами федерализма

Конфедерация. Кроме форм государственного устройства существуют также различные межгосударственные объединения, в которых в той или иной степени присутствуют элементы федерализма. Нередко их тоже относят к самостоятельным формам государственного устройства, с чем, однако, трудно согласиться. К межгосударственным объединениям с элементами федерализма относятся, прежде всего, конфедерации, которые являются не союзными государствами, как федерации, а международными государственными союзами. Конфедерация традиционно определяется как союз нескольких независимых государств, которые на основе международного договора объединились для достижения определенных целей (экономических, политических, военных и т. д.).

Конфедерация – это не просто союз суверенных государств, а союз, который носит временный характер. Вследствие этого конфедерация является неустойчивым образованием, которое со временем может либо превратиться в федерацию, как это имело место в США, Швейцарии, Объединенных Арабских Эмиратах, либо распасться, как это произошло, например, с Объединенной Арабской Республикой (конфедерация Египта и Сирии – создана в 1958 г., распалась в 1961 г.) или Сенегамбией (конфедерация Сенегала и Гамбии – создана в 1982 г., распалась в 1988 г.).

Конфедерация внешне напоминает федерацию. Как и федерация, она имеет общую территорию, а также определенные общие органы. Вместе с тем от федерации конфедерацию отличает ряд весьма существенных признаков. Во-первых, конфедерация в отличие от федерации не является государством и не обладает в связи с этим суверенитетом. Это, как уже было отмечено, союз государств. Во-вторых, членами конфедерации являются не государственные образования, а суверенные государства, которые сохраняют свою самостоятельность как во внутренних, так и внешних делах. В-третьих, субъекты федерации не обладают правом выхода из состава федерации, тогда как субъекты конфедерации, будучи суверенными государствами, в любой момент могут ее покинуть. В-четвертых, решения наднациональных органов конфедерации, которые создаются для

осуществления согласованной политики членов конфедерации, не имеют прямого действия и вступают в силу лишь после утверждения соответствующими органами членов конфедерации. В-пятых, законодательство членов конфедерации обладает верховенством над законодательством конфедерации. В-шестых, в конфедерации отсутствует единое гражданство.

Конфедерацию следует отличать и от международных организаций. Конфедерация – это более тесное объединение государств, занимающее промежуточное положение между федеративным государством и международной организацией. Кроме того, у международных организаций в отличие от конфедераций отсутствует общая территория.

В современном мире, по мнению многих исследователей, конфедераций не существует, хотя некоторые государства, будучи уже федерациями, продолжают официально именовать себя конфедерациями (например, Швейцария и Канада). Вместе с тем отдельные исследователи полагают, что конфедерацией в настоящее время является Европейский союз, а элементы конфедерации имеются у Содружества наций (Британского содружества наций) и СНГ. На пути к образованию конфедерации находится, как представляется, и созданный в 1997 г. Союз России и Белоруссии.

В современных учебниках по теории государства и права конфедерацию сплошь и рядом рассматривают в качестве самостоятельной формы государственного устройства наряду с унитарным государством и федерацией. Между тем конфедерация – это все-таки не государство, а союз суверенных государств, что практически никем не отрицается. Но поскольку конфедерация – это не государство, то такое понятие, как «форма государственного устройства» к нему не применимо, ибо форма государственного устройства – это элемент формы *государства*. Совершенной бессмыслицей будет выглядеть суждение, в котором слово «конфедерация» мы заменим словами «союз суверенных государств»: «Формой государственного устройства наряду с унитарным государством и федерацией является союз суверенных государств».

Уния. Уния (от лат. *unus* – один, единственный) – это форма соединения монархических государств под короной одного суверена. Различают два вида унии: личную (персональную) и реальную (органическую). *Личная уния* возникает, когда одно и

то же лицо в силу династических связей и порядка престолонаследия оказывается монархом двух или более государств. При этом монарх становится не главой унии, а главой каждого из государств, входящих в унию.

При личной унии каждое государство сохраняет свой суверенитет и независимую внутреннюю политику, однако в отношении независимости внешней политики каждого из государств нередко наблюдалось расхождение государственных интересов и возникали проблемы. Чтобы их избежать в конституции стали включать нормы, препятствующие установлению личной унии. Так, согласно ч. 2 параграфа 11 действующей Конституции Норвегии, «Король не может принять никакую Корону или правление без согласия Стортинга, для чего требуется большинство в две трети голосов». Кроме того, образованию личной унии препятствуют также содержащееся в конституциях монархических государств запрещение королю, а также членам его семьи вступать в брак без согласия парламента. В качестве примеров личной унии можно привести унии Англии и Ганновера 1714–1837 гг., Португалии и Испании 1580–1640 гг., Нидерландов и Люксембурга 1815–1890 гг.

Реальные унии в отличие от личных уний возникали на основании договора между государствами (например, уния Швеции и Норвегии 1814–1905 гг.) либо в результате одностороннего акта более сильного государства (например, унии Австрии и Венгрии 1867–1918 гг., Дании и Исландии 1918–1944 гг.). При этом создавались общие органы для всего государственного объединения. Обычно ими становились органы одного из государств, а представителям присоединяющегося государства предоставлялись гарантии участия в работе этих органов. В международных отношениях реальная уния выступала как единое суверенное государство.

Некоторые исследователи не рассматривают унии в качестве межгосударственных объединений с элементами федерализма, считая, что личные унии являются разновидностью конфедерации, а реальные унии – одной из форм государственного устройства.

Содружество и сообщество. *Содружество* представляет собой основанное на международном договоре объединение независимых государств, созданное для решения задач в определенных жизненных сферах. Это еще более аморфное образова-

ние, чем конфедерация. Одной из первых организаций такого рода было созданное в 30-х гг. прошлого столетия британское Содружество (Британское содружество наций). Другой подобной организацией является Содружество Независимых Государств (СНГ). Содружество характеризуется следующими признаками:

1) созданием общих органов содружества для координации действий государств-участников;

2) отсутствием суверенитета: суверенитет сохраняется за государствами-участниками;

3) отсутствием общих для содружества конституции и законодательства;

4) правом стран-участниц на свободный выход из состава содружества;

5) автономностью денежной, судебной, правовой системы стран-участниц содружества;

6) отсутствием единого гражданства.

Содружество как объединение государств может развиваться в конфедерацию и даже в федерацию, но может и распасться.

Другой, близкой к содружеству формой межгосударственного объединения является *сообщество*. В основе сообщества, как правило, лежит межгосударственный договор. Оно в большинстве случаев усиливает интеграционные связи государств, входящих в сообщество. Примером данной формы межгосударственного объединения является Европейский союз. Вначале было образовано Европейское экономическое сообщество (1950 г.), которое со временем преобразовалось в Европейский союз. Для реализации целей, стоящих перед данным сообществом были созданы Европейский парламент (законодательный орган), Европейская комиссия (исполнительный орган) и Европейский суд (судебный орган). Позднее создаются Европейский совет и Координационный комитет, которые начинают играть в сообществе главную роль. В ноябре 2009 г. представителями государств-участников избран Президент Европейского союза.

Многие государствоведы считают, что Европейский союз эволюционирует в сторону конфедерации, хотя, по мнению отдельных исследователей, он уже является конфедерацией и эволюционирует в сторону федерации.

Контрольные вопросы

1. Что собой представляет унитарное государство? Каковы его признаки и виды?
2. Что собой представляют автономии? Какие существуют виды автономий и в чем их особенности?
3. Что собой представляет федеративное государство? Каковы его признаки и виды?
4. Что собой представляют симметричные и асимметричные федерации?
5. Что представляют собой межгосударственные объединения с элементами федерализма? Можно ли считать их формами государственного устройства?

Литература

Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 560 с.

Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. Н. Андреева. – М. : Эксмо, 2005. – 656 с. – (Российское юридическое образование).

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4- изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2007. – 896 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2009. – 1056 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.

Чиркин В. Е. Современное федеративное государство : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. – М. : Изд-во МНИМП, 1997. – 128 с.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ

§ 1. Демократические режимы

Понятие демократических режимов. К демократическим режимам принято относить политические режимы, основанные на народовластии. То есть это режимы, при которых власть в государстве так или иначе принадлежит народу и прямо или косвенно им осуществляется (слово «демократия» в переводе с греческого означает народовластие: *demos* – народ, *cratos* – власть). Принадлежность государственной власти народу закреплена в конституциях многих демократических государств. Так, в ст. 3 Конституции РФ записано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В ст. 20 Основного закона ФРГ подчеркивается, что «вся государственная власть исходит от народа».

Вместе с тем не следует думать, что при демократических режимах власть всегда и во всех случаях принадлежит непосредственно народу и непосредственно им осуществляется. Демократия может проявлять себя в разных формах. Она может быть непосредственной, или прямой, а может быть и представительной. При **непосредственной демократии** народ сам, непосредственно осуществляет государственную власть, напрямую решая вопросы государственной и общественной жизни. При **представительной демократии** государственная власть осуществляется народом уже через представителей, которых он выбирает. Обычно непосредственная и представительная формы демократии сочетаются, но, как правило, одна из них является преобладающей. Так, например, в античных государствах, в частности в древнегреческих полисах, преобладала непосредст-

венная демократия. Государственная власть здесь принадлежала народным собраниям, которые состояли из полноправных граждан и решали все основные вопросы государственной и общественной жизни. В современных же демократических государствах преобладает представительная демократия, поскольку народ осуществляет власть преимущественно через своих представителей, которых он избирает в парламенты и другие представительные органы. Вместе с тем и в современных демократических государствах имеет место непосредственная демократия. В той же ст. 3 Конституции РФ говорится о том, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» и что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Виды демократических режимов. Демократические режимы, возникнув в глубокой древности, в процессе своего исторического развития постоянно менялись. Исчезали одни режимы, появлялись и получали распространение другие. К настоящему времени история породила различные виды демократических режимов, однако в научной литературе практически отсутствует более или менее приемлемая их классификация. В этой связи в учебниках по теории государства и права принято рассматривать только современные политические режимы. Что же касается политических режимов прошлого, то о них либо не говорят совсем, либо называют лишь некоторые из них. Обычно среди демократических режимов называют режим рабовладельческой демократии, феодальный демократический режим и режим буржуазной демократии. Что же касается современных демократических режимов, то среди них различают режим социальной демократии и режим либеральной демократии¹. Поскольку нас в большей степени интересуют современные политические режимы, рассмотрим режим социальной демократии (его можно назвать также собственно демократическим режимом) и режим либеральной демократии (его нередко называют полудемократическим режимом).

Режим социальной демократии (собственно демократический режим). В современном мире режим социальной де-

¹ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. М., 2009. С. 180–181.

мократии присущ, как принято считать, в основном индустриально развитым странам с социально ориентированной рыночной экономикой (Великобритания, Германия, США, Франция, Япония и др.). В этих странах существует достаточно сильный «средний класс», который через выборы, прессу, другие формы общественного мнения способен оказывать значительное влияние на государственную власть. Государство в этих странах руководствуется в своей деятельности интересами общества и направляет свои усилия на достижение социальной и политической стабильности.

Режиму социальной демократии присущи, как представляется, следующие черты.

Во-первых, в государствах с социальным демократическим режимом существует выборность и сменяемость высших и местных органов государственной власти. Выборными и сменяемыми являются, прежде всего, представительные органы государственной власти (в частности, парламенты). Они формируются непосредственно народом и в своей деятельности ему подотчетны. Выборными и сменяемыми могут также быть и некоторые другие органы государственной власти (президент, правительство и т. д.).

Во-вторых, для режима социальной демократии характерно участие населения страны в формировании и осуществлении государственной власти посредством прямой и представительной демократии. Прямая демократия, т. е. непосредственное проявление власти народа, имеет место при проведении референдумов (всенародного голосования) по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни и свободных выборов, на основе которых формируются представительные и некоторые другие органы государственной власти. Представительная демократия, которая в современных демократических государствах имеет более широкое распространение, чем прямая демократия, выражена в том, что народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В-третьих, режим социальной демократии характеризуется действием принципа разделения властей, в соответствии с которым единая государственная власть подразделяется на несколько относительно самостоятельных ветвей (обычно на законодательную, исполнительную и судебную), взаимодействующих на основе системы сдержек и противовесов.

В-четвертых, в современных государствах с режимом социальной демократии государственная власть опирается преимущественно на методы убеждения, поиск компромиссов, достижение консенсуса. Например, государственные решения принимаются большинством, но при этом, как правило, учитываются интересы меньшинства. Что же касается методов принуждения, то сфера их применения существенно сужена. Им по большей части отводится второстепенная роль, в связи с чем силовые структуры используются только по прямому назначению и их деятельность строго регламентирована законом.

В-пятых, для режима социальной демократии характерны господство права и закона во всех сферах общественной жизни, провозглашение и реальное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защищенность личности от произвола и беззакония.

В-шестых, режим социальной демократии характеризуется политическим и идеологическим плюрализмом. Политический плюрализм (политическое многообразие) означает, главным образом, многопартийность, т. е. существование в обществе двух и более политических партий, обладающих равными правами в борьбе за власть, а также наличие политической оппозиции, как в парламенте, так и за его пределами. Идеологический плюрализм выражается в признании идеологического многообразия. При этом никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной для всего общества.

В-седьмых, для социального демократического режима характерны гласность, свободный доступ к информации, не признанной в законном порядке секретной, свобода средств массовой информации от цензуры.

В-восьмых, характерной чертой социального демократического режима является также невмешательство государства в частную жизнь своих граждан.

Режим либеральной демократии (полудемократический режим). В научной и учебной литературе режим либеральной демократии не имеет однозначного определения. Это выражается, в частности, в том, что отдельные авторы под либеральным режимом (они именуют его также либерально-демократическим) понимают такие методы, способы и средства осуществления государственной власти, которые основаны на системе наиболее демократических и гуманистических принципов. То есть либеральный режим в этом случае мыслится как режим бо-

лее высокого порядка, чем собственно демократический режим, как режим, который вырастает из собственно демократического режима. Вместе с тем большинство исследователей склоняется все же к тому, что либеральный режим – это полудемократический режим, режим, который сочетает в себе черты демократического и авторитарного режимов и является переходным к собственно демократическому режиму. Как правило, он возникает в результате ликвидации тоталитарных и авторитарных режимов, административно-командных и бюрократических методов управления обществом и предшествует режиму социальной демократии.

Первоначально либеральные режимы сформировались в ходе буржуазных революций в ряде государств Западной Европы и Северной Америки. Для них характерным было то, что роль государства ограничивалась административно-полицейскими функциями, невмешательством в экономическую и социальную жизнь общества. Основная масса населения ввиду постоянной нужды и культурной отсталости не принимала реального участия в осуществлении государственной власти. Поэтому либеральный режим опирался только на имущие слои населения. Демократические права и свободы, провозглашенные в конституциях, носили формальный характер, что вызывало отчуждение между властью и народом. Под влиянием бурных перемен в общественно-политической жизни либеральный режим уступил место режиму социальной демократии, что нашло отражение в конституциях ряда государств, принятых после Второй мировой войны.

В настоящее время либеральные, полудемократические режимы сложились в постсоциалистических странах Восточной Европы, в ряде государств СНГ (в том числе и в России), в Шри-Ланке, Никарагуа и многих других странах Азии, Африки и Латинской Америки после крушения тоталитарных и авторитарных режимов.

Либеральный режим, будучи переходным политическим режимом, характеризуется незавершенностью. В своей основе – это демократический режим. Он базируется на достижениях современной демократии, признавая и законодательно закрепляя все ее основополагающие идеи: народовластие, разделение властей, естественные права человека, политический и идеологический плюрализм и т. д. Но это еще неразвитая демократия, демократия в сочетании с некоторыми элементами авторитаризма.

Так, например, деятельность представительных органов власти, в том числе и парламента, зачастую принижена, зато на первый план нередко выдвигается исполнительная власть, особенно президент; принижена также роль судов; система сдержек и противовесов не отработана, вследствие чего принцип взаимодействия властей нарушен; не сложилась подлинная многопартийность; не всегда положительно оценивается деятельность оппозиции; недостаточным образом осуществляется защита прав и свобод человека и гражданина; в методах осуществления государственной власти встречаются проявления административно-командной системы управления и т. д.

§ 2. Антидемократические режимы

Понятие антидемократических режимов. К антидемократическим режимам относят политические режимы, прямо противоположные демократическим. Такие режимы основаны на использовании различных антидемократических методов, способов и средств осуществления государственной власти и при них либо нет демократии, либо создается только ее видимость. Вследствие этого антидемократические режимы иногда подразделяют на собственно антидемократические и псевдодемократические. Для *собственно антидемократических* режимов характерным считается то, что народ ни формально, ни фактически к власти не допускается и никакого участия в ее осуществлении не принимает. *Псевдодемократические* же режимы, наоборот, маскируют свою антидемократическую сущность. Формально они признают наиболее значимые институты демократии (народовластие, выборы, права и свободы граждан и др.) и закрепляют их в конституциях и иных законодательных актах, однако реального народовластия при таких режимах не существует. Народ используется лишь в качестве ширмы, прикрывающей действительную власть тех или иных социальных групп (например, партийной номенклатуры в бывших социалистических государствах), а формально признаваемые демократические институты на практике не реализуются.

Виды антидемократических режимов. Антидемократические режимы, так же как и демократические, известны с древ-

нейших времен. Среди антидемократических режимов чаще всего называют режим деспотии, режим тирании, аристократический режим, абсолютистский режим, бонапартистский режим, авторитарный режим, тоталитарный режим. В современных государствах наиболее распространенными являются авторитарный и тоталитарный режимы. Встречается также полуфеодально-теократический режим. Далее, как и в предыдущем параграфе, рассмотрим только современные режимы: тоталитарный, авторитарный и полуфеодально-теократический.

Тоталитарный режим. Тоталитарный политический режим расценивается обычно как крайняя форма антидемократического режима. Возник он в первой половине XX в. в виде фашистского режима (Италия, Германия), который относят к правому тоталитаризму, и режима тоталитарного социализма, который считается левым тоталитаризмом (СССР). Позднее появились и некоторые другие разновидности тоталитарного режима (например, военный тоталитарный режим, который устанавливался после военных переворотов в ряде государств Азии, Африки, Латинской Америки и Океании). В настоящее время тоталитарный режим в том или ином виде сохраняется в социалистических (например, в КНДР) и некоторых других государствах. Тенденция к тоталитаризму проявляется и в тех странах, где господствуют авторитарные режимы.

Для тоталитарного режима, в каком бы виде он не проявлялся, характерны, как представляется, следующие черты.

Во-первых, любой тоталитарный режим — это отрицание демократии. Демократия и тоталитаризм — понятия несовместимые, хотя в отдельных случаях тоталитаризм маскируется под демократию. Особенно это характерно для режима тоталитарного социализма, который практически всегда выдает себя за демократию, таковой на деле не являясь.

Во-вторых, при тоталитарных режимах государственная власть формируется бюрократическим способом. Народ или отстраняется от формирования государственной власти, что имеет место при фашистских и военных тоталитарных режимах, или принимает в этом лишь формальное участие, голосуя за заранее подобранные безальтернативные кандидатуры. Так, в бывшем СССР органы государственной власти формально формировались населением, однако в бюллетенях для тайного голосования всегда значилась только одна кандидатура, выдвинутая либо по инициативе, либо с одобрения партийных органов.

В-третьих, при тоталитарных режимах отсутствует разделение властей. Причем эта идея не только не получает законодательного закрепления, а вообще отбрасывается как неприемлемая в принципе.

В-четвертых, характерной чертой тоталитарного режима является полный (тотальный) контроль государства над всеми сферами общественной жизни. Государство монопольно контролирует экономику, политику, культуру, религию, средства массовой информации, вмешивается в частную жизнь граждан и тоже ее контролирует. По сути дела имеет место полное огосударствление всей общественной жизни, превращение человека в послушный придаток государственного механизма.

В-пятых, не менее характерной чертой тоталитарного режима является фактическое отсутствие политического плюрализма. В тоталитарных государствах всегда господствует одна политическая партия, которая, как правило, возглавляется харизматическим лидером и практически сращивается с государством. Другие политические партии или запрещаются, или находятся в тесном союзе с правящей партией, не составляя ей какой-либо конкуренции. Политическая оппозиция не допускается.

В-шестых, для тоталитарного режима характерно также отсутствие идеологического плюрализма. В обществе насаждается единая для всех идеология, носящая официальный, государственный характер. Инакомыслие запрещается и преследуется.

В-седьмых, тоталитарный режим опирается преимущественно на методы принуждения, нередко прибегая к насилию, террору, прямой внесудебной расправе с явными или предполагаемыми противниками режима. Для этих целей обычно создается специальный репрессивный аппарат, который и выполняет карательные функции.

В-восьмых, в тоталитарных государствах отрицаются естественные права человека и признаются только те права, которые устанавливаются, «даруются» государством. При этом и они, как правило, носят декларативный характер. Государство их провозглашает, но реального осуществления не гарантирует.

Авторитарный режим. В научной и учебной литературе не существует однозначного определения авторитарного режима. Одни авторитарным называют любой антидемократический режим, другие отождествляют его с тоталитарным режимом. Правы, как представляется, те, кто рассматривает авторитарный

режим в качестве самостоятельного вида (или типа) государственного режима, занимающего промежуточное положение между демократическим и тоталитарным режимами.

Авторитарный режим имел довольно широкое распространение в XX в. в различных государствах Азии, Африки и Латинской Америки. Существует он и в настоящее время (Марокко, Сирия и др.). Известны различные формы авторитарного режима: полуфашистский, военно-диктаторский, конституционно-авторитарный, конституционно-патриархальный, клерикальный, расистский и др.

Как промежуточный между демократическим и тоталитарным режимами авторитарный режим имеет тенденцию либо перерастать в тоталитарный режим, либо преобразовываться в полудемократический и затем в демократический. Однако, будучи самостоятельным видом политического режима, авторитарный режим характеризуется собственными, только ему присущими чертами. К наиболее важным из них можно отнести следующие.

Во-первых, авторитарный режим, так же как и тоталитарный, является антидемократическим режимом. Однако он считается более мягким, более либеральным режимом, поскольку несет в себе некоторые черты демократического режима.

Во-вторых, авторитарный режим характеризуется тем, что государственная власть концентрируется в руках диктатора или правящей элитарной группы (хунты, партийной верхушки, военной, бюрократической или религиозной элиты). Принцип выборности государственных органов, подотчетности и подконтрольности их населению сужается или сводится на нет. Представительные органы власти могут существовать, но они при этом не играют определяющей роли в управлении обществом и превращаются в декорацию, прикрывающую авторитарную власть.

В-третьих, в авторитарных государствах игнорируется разделение властей, хотя законодательные, исполнительные и судебные органы существуют. Характерным для авторитарных режимов является усиление исполнительных органов, которые нередко подчиняют себе все остальные государственные органы. Суды зачастую выступают в качестве вспомогательных органов, поскольку наряду с ними могут использоваться и внесудебные органы.

В-четвертых, при авторитарных режимах преобладают силовые, командные, бюрократические методы государственного управления. К компромиссам и консенсусу государственная

власть не прибегает. В то же время при осуществлении власти практически не применяются террор и массовые репрессии.

В-пятых, в отличие от тоталитарных режимов отсутствует тотальный контроль государства над теми или иными сферами общественной жизни. Относительно независимыми от государственной власти могут быть (хотя и не всегда) экономика, культура, частная жизнь. Вместе с тем при авторитарных режимах всегда существует монополия на политическую власть, сохраняется частичная цензура над средствами массовой информации.

В-шестых, при авторитарных режимах допускается ограниченный политический плюрализм. Конституции провозглашают свободу образования политических партий, однако государственная власть специальными законами разрешает деятельность только некоторых из них (тех, которые ориентируются на линию, выработанную правящей партией). Оппозиция либо не допускается, либо разрешается только в определенных пределах.

В-седьмых, при авторитарном режиме в отличие от тоталитарного не существует единой государственной идеологии, обязательной для всего общества. Следовательно, данный государственный режим допускает определенный плюрализм в области идеологии.

В-восьмых, демократические права и свободы граждан в авторитарных государствах, главным образом, провозглашаются, но реально не обеспечиваются. Особенно это касается политических прав и свобод. Часто вводится чрезвычайное или иное особое положение, которое на практике направлено против «врагов» режима. В этой связи личность лишена гарантий безопасности во взаимоотношениях с властью.

В-девятых, при авторитарных режимах весьма высока роль главы государства (лидера). Не случайно авторитаризм нередко определяется как режим государственной власти, сочетающийся с элементами личной диктатуры. Вместе с тем в отличие от тоталитарных государств лидер в авторитарных государствах не является харизматическим.

Полуфеодально-теократический режим. В данное время полуфеодально-теократические режимы сохранились в небольшом числе стран, которые можно объединить в две группы: «нефтяные монархии» (Оман, Бруней, ОАЭ и др.) и аграрные

королевства (Непал, Бутан и др.)¹. В них остаются значительные пережитки феодализма. Существует, как правило, полуабсолютная монархия. Политическая власть находится в руках близких к монарху привилегированных слоев или духовенства. Промышленность неразвита, рабочий и «средний» классы либо еще не сложились, либо никакого влияния на власть не оказывают. Среди методов осуществления государственной власти активно используется деление населения на разные категории с различным объемом прав (благородные и простые племена, граждане и неграждане, благородные и простолюдины и т. д.). К числу важнейших инструментов государственной власти относится использование религии (особенно в «нефтяных монархиях»). Особую роль играют харизма монарха, являющегося в ряде стран одновременно и религиозным главой, а также исламские и иные традиции.

Полуфеодально-теократические режимы неодинаковы в «нефтяных монархиях» и аграрных королевствах. В последних религия при осуществлении государственной власти используется в гораздо меньшей степени, а в связи с этим и слабее харизма монарха. Могут быть выделены и некоторые другие отличия, поскольку в каждой отдельно взятой стране полуфеодально-теократический режим принимает, как правило, какие-то свои, особые формы.

Контрольные вопросы

1. Что представляют собой демократические режимы в целом? Какие демократические режимы существуют в современных государствах?
2. Чем характеризуется режим социальной демократии? Каковы его черты?
3. Чем характеризуется режим либеральной демократии? Каковы его черты?
4. Что представляют собой антидемократические режимы? Какие антидемократические режимы встречаются в современных государствах?
5. Чем характеризуется тоталитарный режим? Каковы его черты?
6. Чем характеризуется авторитарный режим? Каковы его черты?
7. Что представляет собой полуфеодально-теократический режим?

¹ См.: Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 191–193.

Азми Д. М. О позитивных и негативных аспектах современной демократии / Д. М. Азми, Э. Фромм // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 103–107.

Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. – М.: Текст, 1993. – 303 с.

Замковой В. И. Тоталитаризм: сущность и концепции / В. И. Замковой. – М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1994. – 15 с.

Кудрявцев Ю. А. Политические режимы: критерии, классификации и основные виды // Изв. вузов. Правоведение. – 2002. – № 1. – С. 195–205.

Цыганков А. П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика / А. П. Цыганков. – М.: Интерпракс, 1995. – 294 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрист, 2000. – 384 с.

ГЛАВА 7

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

§ 1. Понятие государственной власти и ее соотношение с государством

Понятие государственной власти. В научной и учебной литературе вопрос о понятии государственной власти не имеет однозначного решения, вследствие чего можно встретиться с самыми разными ее определениями. В частности, одни в государственной власти видят определенную функцию, другие – волевое отношение, выступающее в качестве властеотношения между властвующими и подвластными, третьи – способность властвующих навязывать свою волю подвластным, четвертые – организованную силу, способную подчинять себе волю подвластных, пятые – управление, связанное с принуждением, и т. д.

Чтобы раскрыть понятие государственной власти, необходимо рассмотреть ее основные признаки, поскольку понятие, как уже отмечалось ранее, есть отражение основных, существенных признаков предметов или явлений. Как представляется, государственной власти присущи следующие признаки.

Во-первых, государственная власть как определенная разновидность власти вообще представляет собой *способность* или *возможность* при помощи каких-либо средств воздействовать на чье-то поведение, распоряжаться или управлять кем-то, подчинять своей воле других. Власть – понятие достаточно широкое, и этим понятием охватываются самые разные виды власти, включая государственную.

Во-вторых, государственная власть является разновидностью социальной власти, т. е. власти, которая возникает и проявляется в отношениях между людьми. Как разновидность со-

циальной власти, государственная власть — это *способность или возможность воздействовать* не вообще на чье-то поведение, а *на поведение людей*, распоряжаться или управлять не вообще кем-то, а людьми и их объединениями, подчинять своей воле не вообще кого-то, а опять же людей.

В-третьих, государственная власть — это публичная власть. То есть это власть общества, которая носит не частный, а всеобщий, всенародный характер. Она распространяется на общество в целом, на всех его членов и все их объединения.

Нередко государственную и публичную власть отождествляют, полагая, что публичная власть — это и есть государственная власть. Между тем государственная власть — не единственная разновидность публичной власти. К последней следует отнести, например, власть первобытного общества, которая тоже носила всеобщий, всенародный характер, являлась властью всего общества и распространялась на всех его членов. Поэтому не случайно отдельные государствоведы предпочитают называть государственную власть *особой* публичной властью, или публичной властью *особого рода*. Но так или иначе государственная власть — это власть публичная, в связи с чем ее нужно рассматривать как *способность или возможность осуществлять управление, руководство всем обществом*.

В-четвертых, государственная власть — это власть политическая. Ее политический характер выражается в том, что она является властью государства, организации политической, и функционирует в социально неоднородном обществе, обществе, разделенном на различные социальные группы, классы, сословия и т. д.

В научной и учебной литературе государственную и политическую власть часто отождествляют, подчеркивая, что политическая власть — это и есть власть государственная. Определенные основания для такого отождествления существуют, поскольку политическая власть первоначально возникает как власть государственная, и долгое время пребывает только в этом качестве. Государство явилось исторически первой политической организацией, и просуществовало в единственном числе достаточно длительное время. Однако постепенно в обществе сформировались и другие политические организации (например, политические партии), власть которых тоже приобрела политический характер. Поэтому государственная и политическая

власть — это, как представляется, не совсем одно и то же, поскольку кроме государственной существуют и могут существовать другие формы политической власти. Однако вне зависимости от того, как решается вопрос о соотношении государственной и политической власти, государственная власть всегда была и остается властью политической, исходя из чего ее следует рассматривать как *способность или возможность осуществлять политическое руководство обществом*.

В-пятых, государственная власть — это власть, которая, в принципе, должна быть *легитимной*. Легитимность государственной власти, как принято считать, выражается, прежде всего, в признании этой власти населением страны в качестве публичной. Поскольку государственная власть является властью общества, общество, население страны должно признавать эту власть в качестве таковой, считать ее своей властью и подчиняться ей. В случае если общество не признает существующую государственную власть, отвергает ее, эта власть не имеет права на дальнейшее существование и должна быть заменена другой государственной властью. Поэтому государственная власть должна иметь кредит доверия у населения.

Получение кредита доверия у населения, или по-другому легитимация государственной власти, имеет несколько форм. Чаще всего, вслед за немецким политологом М. Вебером, выделяют три таких формы: традиционную, харизматическую и рациональную. *Традиционная* легитимация основана на действующих в обществе обычаях и традициях, нередко связана с ролью религии, с личной, племенной или сословной зависимостью. *Харизматическая* легитимация обусловлена особыми (зачастую приписываемыми) качествами тех или иных государственных деятелей. Благодаря этому такие государственные деятели становятся символами нации и пользуются, как правило, всеобщей поддержкой населения. *Рациональная* легитимация опирается на разум. Население поддерживает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой деятельности этой власти. Основу такой легитимации составляют не лозунги и обещания действующей власти, а ее практические дела, направленные на благо общества.

Государственная власть помимо признания ее населением характеризуется также легальностью. *Легальность* означает законность государственной власти и предполагает формирова-

ние, организацию и функционирование государственной власти в соответствии с действующим в стране законодательством: конституцией и другими нормативными правовыми актами. Легальность входит в состав легитимности и является ее юридическим выражением.

В-шестых, государственная власть – это власть *территориальная*. Как и государство, она действует только в пределах территории страны. При этом центральная власть действует в пределах всей территории страны, региональная – в пределах территории соответствующего региона (например, в пределах территории субъекта федерации), местная – в пределах территории соответствующего административно-территориального образования (города, района, села и т. д.).

В-седьмых, государственная власть – это *суверенная* власть, власть, обладающая суверенитетом. Суверенитет государственной власти, как и суверенитет государства, выражается в ее верховенстве внутри страны и независимости на международной арене. Верховенство проявляется в том, что государственная власть как бы возвышается над любой другой социальной властью в стране и при определенных обстоятельствах (например, в случае нарушения действующего законодательства) может эту власть запретить. Кроме того, верховенство государственной власти проявляется и в том, что только она может распространять свое действие на всю территорию страны и всех, кто на этой территории проживает или находится. Независимость же государственной власти состоит в ее праве самостоятельно решать все вопросы международного характера.

В-восьмых, государственная власть – это власть, которая осуществляется *при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов*. Государственная власть, как и любая власть, может осуществляться, используя самые различные средства и методы. Ими могут быть сила авторитета, традиции, идеология, религия, пропаганда, поощрительные меры и т. д. Вместе с тем государственная власть располагает и своими *специальными* средствами и методами, которых нет ни у одной другой социальной власти. К специальным средствам осуществления государственной власти относятся органы государства, в своем единстве образующие государственный аппарат, и нормы позитивного права, т. е. правила поведения, установленные или санкционированные государством. К специальным методам осу-

ществления государственной власти относятся разнообразные методы государственного принуждения, вплоть до применения физического насилия и подавления.

Рассмотрев признаки государственной власти, можно дать ей следующее определение. Государственная власть – это **способность или возможность осуществлять политическое руководство обществом при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов**. Хотя в данном определении не все из отмеченных признаков получили отражение, его, тем не менее, можно использовать в качестве рабочего определения государственной власти.

Государственная власть и государство. Государственная власть самым тесным образом связана с государством и находится с ним в неразрывном единстве. В этой связи понятия «государственная власть» и «государство» очень часто отождествляют, не проводя между ними никакого различия. В то же время эти понятия нужно различать, так как за ними стоят хотя и взаимосвязанные, но все же разные явления.

В отечественной науке вопрос о соотношении государственной власти и государства относится к числу малоисследованных и не имеет однозначного решения. Например, одни ученые, как только что было отмечено, отождествляют государственную власть и государство, исходя из того, что государственная власть как бы материализуется в органах государства и ими представлена. Другие полагают, что государственная власть и государство соотносятся как содержание и форма, где власть является содержанием, а государство формой. Третьи рассматривают государственную власть в качестве признака государства. Четвертые считают, что государство – это средство осуществления государственной власти. Пятые предлагают проводить соотношение государственной власти и государства с учетом того, что понимается под государством.

Последний подход представляется наиболее предпочтительным, так как соотношение государственной власти и государства действительно будет зависеть от того, что мы будем понимать под государством. Освещая вопрос о понятии государства, мы отмечали, что понятие государства целесообразнее всего рассматривать в широком и узком смыслах. Государство в широком смысле – это определенным образом организованное общество, а государство в узком смысле – определенная политиче-

ская организация, управляющая обществом. Поэтому, говоря о соотношении государственной власти и государства, нужно учитывать широкую и узкую трактовки государства. Государственная власть в ее соотношении с государством в широком смысле, т. е. с государственно-организованным обществом, будет выступать в качестве неотъемлемой принадлежности государства, ее необходимого атрибута, признака, так как государство в этом значении есть не что иное, как политикотерриториальный союз людей, управляемый государственной властью и находящийся под ее защитой.

Иначе будет выглядеть соотношение государственной власти с государством в узком смысле. Здесь государство рассматривается уже не в качестве определенным образом организованного общества, а в качестве определенной политической организации, функционирующей в обществе. Эта организация выражена в разветвленной системе органов, которые олицетворяют собой государственную власть. Иными словами, государство в узком смысле – это определенным образом организованная публичная власть (государственная власть). В этой связи государственную власть, думается, надо рассматривать в качестве содержания государства, а органы государства в качестве ее внешней формы. Государство же (в узком смысле) будет представлять собой единство содержания (государственной власти) и формы (органов, в которых выражена государственная власть).

§ 2. Структура государственной власти

Основные подходы к структуре государственной власти. Вопрос о структуре государственной власти – это вопрос о ее внутреннем строении и тех элементах, из которых она состоит. Как представляется, структуру государственной власти целесообразнее всего рассматривать, исходя из разных подходов: природы государственной власти, ее функциональной характеристики, принципа разделения властей и ее территориальной организации. Это позволит получить более глубокие представления о самой государственной власти и элементах, ее составляющих.

Структура государственной власти исходя из ее природы. Исходя из природы государственной власти в ее структуре

можно выделить два элемента: волю и силу. **Воля** – это определяющий элемент власти. Любая власть всегда есть проявление чьей-то воли: воли отдельного человека, коллектива людей, класса, народа и т. д. Властвовать – значит претворять свою волю в жизнь, кому-то ее навязывать, кого-то ей подчинять. Государственная власть – это тоже чья-то воля. Это воля либо народа, либо тех или иных классов, либо каких-то социальных групп.

Другой структурный элемент власти – **сила**. Сила как бы подкрепляет волю, способствует ее претворению в жизнь. Без силы воля не способна утвердиться, не способна воздействовать на поведение других. Сила власти может быть выражена в ее авторитете, в идеологическом воздействии, принуждении, насилии. Сила государственной власти наиболее ярко проявляется в государственных органах, и, прежде всего, в органах принуждения – армии, полиции и т. д. Когда авторитета государственной власти недостаточно для утверждения государственной воли, в действие, как правило, вступает механизм государственного принуждения в лице соответствующих органов.

Структура государственной власти исходя из ее функциональной характеристики. Структура государственной власти будет выглядеть иначе, если государственную власть рассматривать исходя из ее функциональной характеристики. Здесь государственная власть предстает уже как определенное отношение, складывающееся между властвующими и подвластными, как претворение в жизнь воли властвующих и подчинение этой воле подвластных.

В структуре государственной власти исходя из ее функциональной характеристики можно выделить следующие элементы: субъекты власти, объекты власти, властеотношения, средства и методы осуществления власти.

Субъекты власти – это носители государственной власти, те, кому может принадлежать государственная власть. Обычно в качестве субъектов государственной власти называют социальные или национальные общности, классы или народ в целом, т. е. тех, чью волю, чью интересы выражает в данный момент государство. Вместе с тем иногда в качестве субъектов государственной власти рассматривают или государство в целом, или его органы.

Объекты власти – это подвластные, т. е. те, в отношении кого осуществляется государственная власть. К объектам власти обычно

относят отдельных индивидов, их объединения (организации), социальные и национальные общности, классы, народ в целом.

Властеотношения — это отношения, которые возникают между субъектами и объектами власти в процессе ее осуществления, реализации. Такие отношения выражаются в том, что, с одной стороны, имеет место проявление воли субъектов власти вплоть до ее навязывания объектам власти, а, с другой, подчинение объектов власти субъектам власти.

Средства осуществления власти — это то, на что опирается государственная власть в процессе своего функционирования, то, с помощью чего она реализуется, претворяется в жизнь. Выше уже отмечалось, что специфическими средствами осуществления государственной власти являются государственные органы (государственный аппарат) и нормы позитивного права. Вместе с тем для осуществления своей власти государство может использовать и другие средства, например, различные негосударственные объединения, средства массовой информации, ту или иную идеологию, нормы морали и другие неюридические нормы, религию и т. д. То есть арсенал средств, на которые может опираться государственная власть, весьма разнообразен и зависит от конкретных условий ее осуществления.

Наконец, **методы осуществления власти** — это те приемы, которые использует государственная власть в целях подчинения своей воле поведение и деятельность подвластных. Традиционно государственная власть использует два основных метода — метод убеждения и метод принуждения, как правило, сочетая их. Метод убеждения основан на использовании идейно-нравственных средств воздействия на поведение человека. Он предполагает целенаправленную культурно-воспитательную работу, связанную с разъяснением государственной политики, идеологическую обработку населения, другие приемы привлечения подвластных на свою сторону. Метод принуждения связан с психологическим, моральным или физическим воздействием государственных органов и должностных лиц на поведение людей с целью заставить их действовать по воле властвующих субъектов. В отличие от метода убеждения он носит более жесткий характер и выражается в применении организованной силы государства. Государственное принуждение всегда связано с ограничением свободы человека, безусловным навязыванием ему государственной воли.

Структура государственной власти исходя из принципа разделения властей. Исходя из принципа разделения властей, который нашел свое воплощение в практике многих современных государств, в том числе и нашего (ст. 10 Конституции РФ) в структуре государственной власти обычно выделяются такие элементы, как *законодательная власть*, *исполнительная власть* и *судебная власть*, которые принято именовать ветвями власти. Взятые в единстве они и образуют государственную власть. Следует вместе с тем иметь в виду, что названные элементы государственной власти можно выделять лишь в тех государствах, где признается и законодательно закрепляется принцип разделения властей.

Структура государственной власти исходя из ее территориальной организации. Исходя из территориальной организации государственной власти в ее структуре можно выделить, прежде всего, *центральную (верховную) власть*, которая действует на всей территории страны, и *местную власть*, действие которой ограничено территорией соответствующих административно-территориальных образований (городов, районов и т. д.). Подобные элементы государственной власти характерны для унитарных государств. В государствах же с федеративным устройством кроме центральной (федеральной) и местной власти выделяют также *региональную власть*, т. е. власть субъектов федерации.

§ 3. Государственное управление и самоуправление

Понятие государственного управления. Характеристика государственной власти будет неполной, если не рассмотреть хотя бы основные вопросы государственного управления. Дело в том, что государственная власть неразрывно связана с государственным управлением, поскольку государственное управление является способом осуществления, реализации государственной власти.

В научной и учебной литературе государственное управление чаще всего определяется как **целенаправленное воздействие государства, его органов на общество в целом или отдельные его сферы для выполнения стоящих перед общест-**

вом задач. Вместе с тем нужно иметь в виду, что государственное управление может быть истолковано как в узком, так и в широком смысле.

Государственное управление в *узком* смысле – это целенаправленное воздействие на общество в целом или отдельные его сферы не всех органов государства, а только органов исполнительной власти, которые нередко называют органами государственного управления. Как деятельность органов исполнительной власти, государственное управление в отечественной юриспруденции изучается наукой административного права.

Государственное управление в *широком* смысле – это целенаправленное воздействие на общество в целом или отдельные его сферы не только органов исполнительной власти, но и всех других органов государства и даже всего механизма государственной власти. Само собой разумеется, что не все звенья механизма государственной власти и не все органы государства в равной мере участвуют в государственном управлении. Как отмечается в литературе, одни государственные органы имеют собственно властные, решающие полномочия (например, парламент или министр) и непосредственно занимаются государственным управлением. Другие обладают лишь консультативными полномочиями (например, Экономический и социальный совет во Франции). Третьи занимаются проверкой соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением (Счетная палата). Такие органы не столько управляют, сколько участвуют в государственном управлении. Могут существовать и смешанные, государственно-общественные органы, которые тоже в какой-то мере выполняют управленческие задачи. Иногда некоторые функции государственных органов передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления, которые в этом случае тоже выполняют задачи государственного управления¹. Государственное управление в широком смысле изучается различными гуманитарными науками, в том числе и теорией государства и права.

Стадии государственного управления. Государственное управление, в каком бы смысле мы его не рассматривали (узком

¹ См. об этом: Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 55–56.

или широким), всегда протекает как определенный, длящийся во времени процесс. И как процесс в своем развитии оно проходит несколько стадий. Обычно выделяют четыре стадии управленческого процесса: стадию сбора, обработки и оценки информации; стадию разработки и принятия управленческого решения; стадию исполнения управленческого решения; стадию контроля за исполнением управленческого решения.

Стадия сбора, обработки и оценки информации является первоначальной стадией управленческого процесса и считается подготовительной. Как такового, государственного управления на этой стадии еще нет, а имеет место сбор, обработка и оценка информации, которая необходима для принятия управленческого решения. Поэтому прежде чем принять, вынести решение, нужно получить требуемую информацию, обработать ее и оценить на предмет полноты и достоверности.

Стадия разработки и принятия управленческого решения считается основной, центральной стадией управленческого процесса, поскольку выражает самое главное в управлении, его, можно сказать, квинтэссенцию. Чтобы управлять, нужно принимать решения, потому что в решениях закладываются все необходимые основы предстоящего управления.

Управленческие решения могут быть двух видов – нормативные и индивидуальные. **Нормативные** решения носят общий характер. Они адресуются неопределенному кругу лиц и рассчитаны на неопределенное число типичных ситуаций. Такие решения содержат нормы права и оформляются в виде определенных нормативно-правовых актов (законов, указов президента, постановлений правительства и т. д.). **Индивидуальные** решения в отличие от нормативных носят уже конкретный характер, так как адресуются конкретным лицам и рассчитаны на конкретную ситуацию. Такого рода решения содержат индивидуально-конкретные правовые предписания и оформляются в виде различных индивидуально-правовых актов (приказов, решений, постановлений и т. д.).

Стадия исполнения управленческого решения характеризует государственное управление с фактической стороны. Для того чтобы управление достигло своей цели, решение, в котором эта цель заложена, должно быть исполнено, реализовано. Только путем исполнения управленческих решений можно реально, фактически осуществить управление. При этом надо иметь в

виду, что исполнение нормативных решений носит многократный характер (они исполняются, пока действуют), а исполнение индивидуальных решений является, как правило, разовым.

Стадией контроля за исполнением управленческого решения завершается процесс управления. Собственно говоря, здесь управления, как такового, уже нет, ибо оно фактически заканчивается на предыдущей стадии. Однако без организации надлежащего контроля за исполнением управленческих решений нет гарантии того, что эти решения будут своевременно и надлежащим образом исполняться.

Контроль за исполнением управленческих решений (причем как нормативных, так и индивидуальных) возлагается либо на соответствующие органы государства (например, органы прокуратуры), либо на соответствующих должностных лиц.

Государственное управление и самоуправление. От государственного управления следует отличать самоуправление, которое является, в сущности, единственным способом реализации социальной власти в первобытном обществе, но имеет вместе с тем достаточно широкое распространение и в государственно-организованном обществе, особенно современном. Самоуправление – это самостоятельность какой-либо организованной социальной общности в управлении собственными делами. В отличие от государственного управления самоуправление не связано с деятельностью государства, его органов. При самоуправлении народ непосредственно или через выборные органы самостоятельно решает вопросы своей жизнедеятельности без вмешательства органов государства.

В государственно-организованном обществе самоуправление наиболее широко представлено деятельностью различных негосударственных организаций (политических партий, религиозных и общественных организаций, других негосударственных объединений граждан), которые самостоятельно решают все свои внутренние вопросы. Государство осуществляет, как правило, лишь внешний контроль за деятельностью этих организаций, предъявляя к ним некоторые требования. Например, отдельные негосударственные организации должны быть официально зарегистрированы в соответствующих государственных органах, ни одна негосударственная организация не может нарушать закон, заниматься антигосударственной или антиобщественной деятельностью и т. д. Только в случае невыполнения

предъявляемых требований государственные органы вправе вмешаться во внутренние дела негосударственной организации и пресечь противоречащую требованиям государства деятельность.

В государственно-организованном обществе самоуправление может проявляться и в других формах (например, участие в референдумах, сходах, выборах, собраниях и т. п.), но наибольший интерес в плане соотношения государственного управления и самоуправления представляет местное самоуправление.

Местное самоуправление – это **форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.**

Из этого определения вытекают следующие признаки местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление – это *форма осуществления народом своей власти*. Оно не является осуществлением государственной власти и не относится к государственному управлению. Это самостоятельная форма народовластия на местах, власть населения соответствующих административно-территориальных образований (города, района и пр.).

Во-вторых, местное самоуправление – это *самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения*. Население соответствующих территорий (административно-территориальных единиц), осуществляя самоуправление, самостоятельно решает те или иные вопросы местного значения на свои финансовые и другие средства и под свою ответственность.

В-третьих, местное самоуправление – это решение вопросов местного значения, которое осуществляется населением *непосредственно и (или) через органы местного самоуправления*. Основными формами непосредственного участия населения являются местные референдумы, выборы органов местного самоуправления, сельские сходы. Что же касается органов местного самоуправления, то они автономны. Они не входят в систему государственных органов (органов государственной власти) и не соподчинены друг другу. Свои функции органы местного самоуправления осуществляют в пределах административ-

но-территориальных границ (города, района и т. д.), в рамках своих полномочий, на свои финансовые и иные средства и под свою ответственность.

В-четвертых, местное самоуправление – это решение населением вопросов местного значения *исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций*.

Местное самоуправление не тождественно местному управлению, поскольку последнее может быть двух видов: государственным и негосударственным. Местное *государственное управление* может осуществляться как выборными органами государства (в СССР – местные органы государственной власти, народные суды), так и назначаемыми государственными органами и должностными лицами (например, префекты департаментов во Франции, воеводы в Польше, губернаторы в Таиланде и т. д.). Местное *негосударственное управление* осуществляется либо непосредственно населением, либо органами местного самоуправления. То есть оно выражается в местном самоуправлении.

Существуют разные модели местного управления. В одних государствах оно может быть преимущественно государственным управлением, в других – преимущественно самоуправлением, в третьих – и тем, и другим одновременно. В Российской Федерации местное управление выступает преимущественно в качестве местного самоуправления. В то же время не исключается и местное государственное управление. Оно выражается, например, в деятельности местных органов государства (городских или районных прокуратур, управлений или отделов внутренних дел и т. д.). Кроме того, органы местного самоуправления могут сочетать в своей деятельности как функции местного самоуправления, так и функции государственного управления. Так, согласно ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». В этом случае реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Таким образом, государственное управление и самоуправление – это разные формы управленческой деятельности, которые вместе с тем могут быть тесно связаны между собой и взаимопереплетены.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под государственной властью и каковы ее признаки?
2. Как соотносятся между собой государственная власть и государство?
3. С каких позиций может быть рассмотрена структура государственной власти и какие элементы государственной власти можно при этом выделить?
4. Что следует понимать под государственным управлением и каковы его стадии?
5. Как соотносятся между собой государственное управление и самоуправление?

Литература

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с. – (Humanitas. Учебник для высшей школы).

Витченко А. М. Теоретические проблемы исследования государственной власти / А. М. Витченко. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 194 с.

Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560 с.

Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

Дмитриев Ю. А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 28–34.

Самоуправление: от теории к практике / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 208 с.

Черданцев А. Ф. Государственная власть и ее обоснование // Изв. вузов. Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 3–12.

Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2002. – 320 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Юрист, 2000. – 384 с.

Чиркин В. Е. Основы государственной власти : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1996. – 112 с.

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие и структура механизма государственной власти

Понятие механизма государственной власти. Государственная власть как способность или возможность осуществлять политическое руководство обществом всегда организационно оформлена и так или иначе выражена вовне. В этой связи возникает вопрос о ее механизме, в котором она находит организационное оформление и внешнее выражение. Что же следует понимать под механизмом государственной власти? На этот вопрос не существует достаточно ясного ответа, поскольку сам механизм государственной власти изучен в отечественной науке сравнительно слабо. Даже термин «механизм государственной власти» в научной и учебной литературе встречается крайне редко. Между тем уяснение вопроса о механизме государственной власти поможет четко представить, в чем находит свое организационное выражение государственная власть, кто может быть ее непосредственным носителем, кем она практически может осуществляться.

Как представляется, под механизмом государственной власти следует понимать **совокупность (или систему) государственных и негосударственных организаций, в которых государственная власть находит свое организационное выражение и с помощью которых государство осуществляет свои задачи и функции.** Иными словами, механизм государственной власти – это взятые в единстве государственные и негосударственные организации, с помощью которых государство осуществляет свои задачи и функции.

Структура механизма государственной власти. Чтобы получить более четкое представление о механизме государственной власти, необходимо рассмотреть его структуру. Исходя из предложенного определения в структуре механизма государственной власти первоначально можно выделить два элемента: государственные организации и негосударственные организации. Основным и обязательным элементом механизма государственной власти являются *государственные организации*, поскольку именно в них государственная власть, прежде всего, находит свое организационное выражение. В своем единстве государственные организации составляют *механизм государства*, о котором мы поговорим немного позже. Другим элементом механизма государственной власти являются негосударственные организации. Причем в механизм государственной власти входят не любые негосударственные организации, а только те, которые обладают государственно-властными полномочиями, т. е. являются носителями государственной власти. Сами по себе негосударственные организации не обладают государственно-властными полномочиями и не входят в состав механизма государственной власти. Однако в практике отдельных государств имеют место случаи, когда те или иные негосударственные организации начинают выполнять определенные функции государства. Происходит это обычно в результате передачи (делегирования) отдельных полномочий государственных органов каким-либо негосударственным организациям. Например, в современной Российской Федерации, как уже отмечалось, согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления, которые не являются органами государства и относятся к негосударственным организациям, могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Наделение негосударственных организаций государственно-властными полномочиями не приводит к превращению их в государственные организации и включению в состав государства. Они по-прежнему остаются негосударственными организациями, но, обладая государственной властью, начинают ее осуществлять и выполнять определенные функции государства. Вследствие этого подобные негосударственные организации включаются в состав механизма государственной власти, по-

скольку становятся носителями государственной власти и государственная власть тоже получает в этих организациях определенное организационное выражение.

Негосударственные организации, обладающие государственно-властными полномочиями, выступают как дополнительный, вспомогательный и в то же время необязательный элемент механизма государственной власти, который в конкретных государствах может иметь место, а может и отсутствовать. Если государство не наделяет какие-либо негосударственные организации властными полномочиями, то такого элемента в механизме государственной власти данного государства не будет, и механизм государственной власти этого государства фактически будет сливаться с механизмом государства, т. е. с государственными организациями.

Механизм государства и государственный аппарат. Механизм государства – это **совокупность государственных организаций, с помощью которых государство осуществляет свои задачи и функции.** Как основной элемент механизма государственной власти механизм государства является структурно сложным образованием и сам состоит из нескольких элементов. В структуре механизма государства следует выделять три элемента: государственный аппарат, государственные учреждения и государственные предприятия. Центральным, главным элементом механизма государства является *государственный аппарат*. Государственный аппарат чаще всего определяют как **систему государственных органов, с помощью которых выполняются задачи и функции государства.** Иными словами, государственный аппарат – это взятые в единстве все государственные органы, которые, выполняя собственные функции, обеспечивают выполнение функций государства в целом.

Иногда государственный аппарат рассматривают в более узком значении, понимая под ним лишь органы исполнительной власти и государственных служащих, работающих в этих органах. В этом случае органы законодательной и органы судебной власти понятием «государственный аппарат» не охватываются.

В современной научной и учебной литературе понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» очень часто отождествляют. При этом одни считают, что механизм государства – это и есть государственный аппарат, т. е. система государственных органов, но взятый в динамике. По мнению других,

тоже отождествляющих понятия «государственный аппарат» и «механизм государства», в механизм государства (государственный аппарат) наряду с государственными органами следует также включать государственные учреждения и предприятия, но рассматривать их в качестве своеобразных вещественных при­датков государственных органов. Встречаются и некоторые дру­гие мнения по данному вопросу.

Как представляется, понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» при всей их связанности все же нужно различать. Причем во избежание путаницы в этом вопросе дан­ным понятиям нужно придать строго определенные значения, в связи с чем под государственным аппаратом целесообразнее всего понимать систему только государственных органов, а под механизмом государства совокупность (систему) всех государ­ственных организаций: органов государства, государственных учреждений и государственных предприятий. При такой трак­товке данных понятий государственный аппарат тоже является механизмом государства, но это не весь государственный меха­низм, а только его основная часть.

Другими, вспомогательными, элементами механизма госу­дарства являются государственные учреждения и государствен­ные предприятия, которые обладают относительной самостоя­тельностью, хотя и подчинены органам государства. Включать их в государственный аппарат наряду с органами государства нет достаточных оснований, так как они качественно отлича­ются от органов государства. Органы государства — это организа­ции, которые олицетворяют собой государственную власть и осуществляют управление или всем обществом, или какой-нибудь его частью, тогда как государственные учреждения и предприятия государственную власть собой не олицетворяют, и их руководящие органы осуществляют управление, как правило, только трудовыми коллективами данных учреждений и пред­приятий. Но являются ли государственные учреждения и госу­дарственные предприятия, будучи самостоятельными элемента­ми механизма государства, носителями государственной власти и обладают ли они властными полномочиями?

В отечественной литературе бытует мнение, что государст­венные учреждения и предприятия — это организации, которые не обладают властными полномочиями и не участвуют в осуще­ствлении государственной власти, хотя способствуют решению

задач государства и выполняют его определенные функции. В этой связи не совсем понятно, как можно способствовать решению задач государства и выполнять его функции, не обладая властными полномочиями и не участвуя в осуществлении государственной власти. Государственные учреждения и предприятия – это определенные организации. В них, как и во всяких организациях, существует власть, которая выражена в их руководящих органах, именуемых администрацией. Чью же власть выражает и осуществляет администрация государственных учреждений и предприятий? Думается, ответ может быть только один: администрация государственных учреждений и предприятий выражает и осуществляет власть государства. Поэтому вполне можно утверждать, что государственные учреждения и предприятия обладают определенными властными полномочиями в лице их руководящих органов. Однако в отличие от власти органов государства власть государственных учреждений и предприятий обычно не выходит за пределы данных организаций. Она, как правило, носит локальный характер и распространяется только на членов (работников) данных организаций.

Соотношение механизма государственной власти, механизма государства и государственного аппарата. В отечественной юридической литературе механизм государственной власти иногда отождествляется либо с механизмом государства, либо с государственным аппаратом. А учитывая, что между государственным аппаратом и механизмом государства зачастую не проводится никакого различия, то получается, что механизм государственной власти, механизм государства и государственный аппарат – тождественные понятия. В этой связи закономерно возникает вопрос: зачем так много понятий, если речь идет об одном и том же явлении? Наука не терпит удвоения, тем более утроения понятий, обозначающих одно и то же. Подобная ситуация создает неразбериху и путаницу в понятиях. В этой связи научные понятия по возможности должны быть однозначными. Предложенные выше определения понятий «механизм государственной власти», «механизм государства» и «государственный аппарат», думается, позволяют четко разграничить эти понятия и провести их соотношение. Из данных трех понятий самым узким является понятие «государственный аппарат», поскольку государственный аппарат входит в состав механизма государства, а механизм государства является составной частью

механизма государственной власти. Более широким является понятие «механизм государства», поскольку государственный аппарат наряду с государственными учреждениями и государственными предприятиями входит в состав механизма государства. И, наконец, самым широким является понятие «механизм государственной власти», поскольку механизм государства, включающий в свой состав государственный аппарат, государственные учреждения и государственные предприятия, вместе с негосударственными организациями, обладающими государственно-властными полномочиями, входит в состав механизма государственной власти.

§ 2. Принципы организации и деятельности государственного аппарата

Понятие и виды принципов организации и деятельности государственного аппарата. Поскольку государственный аппарат является главным звеном механизма государства и по сути дела определяет все его содержание, важно выяснить, на основе каких начал формируется и функционирует государственный аппарат, т. е. каковы принципы его организации и деятельности. Принципы – это какие-то исходные положения, руководящие идеи, основные начала чего-либо. Поэтому принципы организации и деятельности государственного аппарата можно определить как **исходные положения, руководящие идеи, начала, которые лежат в основе формирования и функционирования государственного аппарата в целом и отдельных его звеньев.**

Все принципы организации и деятельности государственного аппарата обычно подразделяют на общие и частные. К **общим** относят принципы, которые лежат в основе организации и деятельности государственного аппарата в целом. Такие принципы, как правило, закрепляются в конституции государства и являются основополагающими для всей системы государственных органов. К **частным** относят принципы, которые лежат в основе не всего государственного аппарата, а только отдельных его звеньев (например, органов судебной власти или органов прокуратуры). Такого рода принципы могут закрепляться как в

конституции, так и в законодательных актах, регулирующих порядок формирования и функционирования соответствующих звеньев государственного аппарата. Например, в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены принципы, которые лежат в основе формирования и функционирования органов прокуратуры в нашей стране.

Общие принципы организации и деятельности государственного аппарата. Теория государства и права, рассматривая вопрос о принципах организации и деятельности государственного аппарата, акцентирует внимание преимущественно на общих принципах, так как исследование частных принципов относится к предмету отраслевых юридических наук. Кроме того, выявляя общие принципы организации и деятельности государственного аппарата, теория государства и права должна опираться не только на законодательство нашего государства, но и учитывать законодательство других государств. И хотя каждое государство самостоятельно определяет порядок организации и деятельности государственного аппарата, тем не менее, в практике многих современных государств организация и деятельность государственного аппарата основываются на одних и тех же принципах. К наиболее важным из них, как представляется, относятся следующие: принцип единства и целостности государственного аппарата, принцип разделения властей, принцип демократизма, принцип законности и принцип профессионализма.

Принцип единства и целостности государственного аппарата. Данный принцип можно считать универсальным, поскольку он лежит в основе организации и деятельности государственного аппарата практически каждого государства. Суть этого принципа состоит в том, что любой государственный аппарат формируется и функционирует как единая, целостная система государственных органов в масштабах страны. Какого-либо альтернативного или параллельного государственного аппарата ни в одной стране нет и быть не может.

Принцип единства и целостности государственного аппарата основывается на идее единства государственной власти. Несмотря на различное истолкование в теории и на практике, эта идея в той или иной форме получила закрепление в конституциях различных государств. В Конституции Российской Федерации она закреплена в ст. 3, 4 и 5.

Принцип разделения властей. В отличие от предыдущего принципа его нельзя назвать универсальным, так как он не имеет всеобщего распространения. Тем не менее, этот принцип получил признание во многих современных государствах и считается одним из основных демократических начал, лежащих в основе организации и деятельности государственного аппарата.

Суть принципа разделения властей состоит в том, что единая государственная власть подразделяется на определенные относительно самостоятельные ветви (как правило, законодательную, исполнительную и судебную), которые получают свое организационное выражение в соответствующих органах государства.

Идея разделения властей была выдвинута английским философом Дж. Локком (конец XVII в.) и доработана французским просветителем, философом и правоведом Ш. Монтескье (первая половина XVIII в.). Выступая против королевского абсолютизма и возможной узурпации государственной власти как со стороны отдельных лиц, так и со стороны отдельных органов государства, Локк и Монтескье считали необходимым разделить государственную власть на уравнивающие и сдерживающие друг друга составные части и наделить ими соответствующие органы государства. Впоследствии эта идея получила закрепление в Конституции США (1787 г.), французской Декларации прав человека и гражданина (1789 г.), Конституции Франции (1791 г.) и т. д. и стала одним из ведущих принципов организации и деятельности государственного аппарата во многих демократических государствах. В нашей стране идея разделения властей получила признание только в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия и нашла закрепление в ст. 10 Конституции 1993 г.

Принцип демократизма. Об этом принципе можно говорить тоже лишь применительно к демократическим государствам. Его суть заключается в том, что государственный аппарат, во-первых, формируется при активном участии народа (населения страны) и, во-вторых, осуществляет свою деятельность в целом в интересах народа. Демократия, как уже отмечалось, в переводе с греческого дословно означает народовластие. Поэтому не случайно в конституциях многих демократических государств говорится о том, что носителем суверенитета и источником власти является народ. Народ же может осуществлять свою власть либо непосредственно, либо через органы государства (государственной власти), либо через органы местного само-

управления. Самым распространенным способом народовластия в государственно-организованном обществе является осуществление власти через органы государства. Народ как бы передает свою власть государственным органам, принимая при этом самое активное участие в их формировании. Разумеется, не все органы государства формируются непосредственно народом. Но этого и не требуется для реализации принципа демократизма. Вполне достаточно того, что народ путем свободных выборов формирует так называемые первичные органы государства (парламент, в ряде случаев президента, некоторые другие органы), которые, в свою очередь, создают остальные звенья государственного аппарата.

Принцип демократизма лежит в основе не только организации, но и деятельности государственного аппарата. Органы государства в любой демократической стране должны действовать от имени и в интересах народа, решая все основные задачи общества и обеспечивая в нем необходимый порядок.

Принцип законности. Это тоже один из важнейших принципов организации и деятельности государственного аппарата. Его суть состоит в том, что все органы государства должны формироваться и действовать в соответствии с законодательством своей страны. Законность, если говорить о ней в самом общем виде, означает соблюдение и исполнение законодательства — законов и подзаконных нормативных актов. А это значит, что все органы государства должны создаваться в соответствии с действующим в стране законодательством, поскольку порядок их образования предусмотрен конституцией, другими законами государства, а в ряде случаев и подзаконными нормативными актами.

Будучи сформированными в соответствии с действующим законодательством, органы государства должны осуществлять свою деятельность также в соответствии с законодательством, поскольку порядок их деятельности, их права и обязанности опять же определяются законодательством страны.

Принцип профессионализма. Этот принцип имеет отношение, прежде всего, к организации и деятельности органов исполнительной и судебной власти. Именно эти звенья государственного аппарата должны формироваться и функционировать на профессиональной основе, поскольку решение вопросов, относящихся к компетенции органов исполнительной и судебной власти, требует специальных познаний в той или иной области

общественной жизни. В то же время и законодательная власть не должна пренебрегать данным принципом. Конечно, сформировать парламент или какой-либо другой законодательный орган на строго профессиональной основе практически невозможно, так как подобные органы формируются населением, которое выбирает туда своих представителей, руководствуясь не столько профессиональными, сколько иными их качествами. Вместе с тем при формировании структурных подразделений этих органов (комитетов, подкомитетов, комиссий, подкомиссий и т. д.) нужно учитывать профессиональные качества народных избранников и поручать решение тех или иных вопросов лицам, компетентным в этих вопросах.

Поскольку вопрос о количестве и наименовании общих принципов организации и деятельности государственного аппарата не имеет однозначного решения, в научной и учебной литературе можно встретить и другие высказывания на этот счет.

§ 3. Понятие и классификация органов государственной власти

Понятие органов государственной власти. Государственный аппарат, принципы организации и деятельности которого мы только что рассмотрели, представляет собой организованную в единое целое систему органов государственной власти. Органы государственной власти, традиционно именуемые органами государства, — это части, элементы государственного аппарата, это то, из чего складывается государственный аппарат. Поэтому чтобы получить более глубокие представления о государственном аппарате, необходимо, прежде всего, рассмотреть вопрос о понятии органов государственной власти.

В научных работах и учебниках по теории государства и права можно встретить различные определения органа государственной власти, однако принципиальных расхождений в этих определениях, как представляется, нет. В них обычно обращается внимание на то, что органы государственной власти состоят из государственных служащих, являются структурными элементами государственного аппарата, обладают относительной самостоятельностью, наделены властными полномочиями, осуществ-

вляют определенные задачи и функции государства. Исходя из этого органу государственной власти можно дать следующее определение: орган государственной власти – это **структурно обособленная часть государственного аппарата, которая наделена властными полномочиями и с помощью которой осуществляются определенные задачи и функции государства**. Вместе с тем данное определение не раскрывает в полной мере понятия органа государственной власти, поскольку не охватывает всех его существенных признаков. Поэтому для более полного представления о том, что представляет собой орган государственной власти, рассмотрим его основные, существенные признаки.

Во-первых, орган государственной власти – это определенная **организация**, т. е. какое-то объединение людей. Как организация, орган государственной власти имеет свою внутреннюю структуру и состоит из государственных служащих – лиц, занимающих государственные должности и выполняющих в связи с этим определенные государственные функции.

Во-вторых, это **государственная организация**. Каждый орган государственной власти создается и функционирует как определенное звено, часть государственного аппарата.

В-третьих, это **структурно обособленная часть государственного аппарата**. То есть каждый орган государственной власти, хотя и является частью государственного аппарата, все же представляет собой относительно самостоятельную государственную организацию, занимающую соответствующее место в системе органов государственной власти.

В-четвертых, это организация, которая **осуществляет определенные задачи и функции государства и участвует в управлении обществом**. Каждый орган государственной власти призван решать какие-то государственные задачи, выполняя для этого соответствующие функции. В связи с этим каждый орган государственной власти участвует в управлении обществом, осуществляя целенаправленное воздействие либо на общество в целом, либо на ту или иную сферу общественной жизни.

В-пятых, каждый орган государственной власти, чтобы быть способным осуществлять те или иные задачи и функции государства и управлять общественными делами, **наделается определенными властными полномочиями**, т. е. возможностью, а также способностью решать какие-либо государствен-

ные вопросы. Властные полномочия органа государственной власти выражаются в его *компетенции* и закрепляются в соответствующих законодательных (нормативно-правовых) актах.

В-шестых, каждый орган государственной власти для осуществления своих властных полномочий *наделяется необходимой материальной базой*. Он имеет финансовые и иные материальные средства, бюджетное финансирование, свой счет в банке.

Таковы, как представляется, основные, существенные признаки органов государственной власти.

В заключение вопроса о понятии органа государственной власти хотелось бы обратить внимание на то, что термин «орган государственной власти» в отечественном законодательстве (в частности, в Конституции РФ) и литературе появился сравнительно недавно. В прошлом обычно употреблялся термин «орган государства». В настоящее время оба термина употребляются как равнозначные, хотя в советской науке термину «орган государственной власти» обычно придавалось более узкое значение, так как в СССР органами государственной власти считались не все, а только представительные органы государства — Советы народных депутатов.

Классификация органов государственной власти. Поскольку государственный аппарат многих современных государств состоит из довольно значительного числа органов, которые различаются по порядку образования, объему и характеру властных полномочий, выполняемым функциям и другим признакам, их необходимо классифицировать, подразделив на определенные виды. Как и любая классификация, классификация органов государственной власти может проводиться по различным основаниям, среди которых наиболее значимыми являются: порядок образования, объем властных полномочий, характер компетенции, функциональное назначение, принцип разделения властей.

С учетом порядка образования (способа возникновения) органы государственной власти принято подразделять на первичные и производные. *Первичные* органы возникают либо в порядке престолонаследия (монархи в наследственных монархиях), либо избираются населением, получая властные полномочия от избирателей (парламенты, президенты в президентских республиках). *Производные* органы создаются первичными, которые и наделяют их соответствующими властными полномочиями (органы исполнительной власти, органы прокуратуры и т. д.).

Близким к этому является деление органов государственной власти на выборные и назначаемые. Здесь в основании классификации лежит порядок, или способ формирования органов государства. **Выборные** органы избираются либо населением (например, парламент), либо другими органами государственной власти (например, избрание парламентом президента в парламентских республиках), а **назначаемые** формируются путем назначения одних органов другими (например, министерства).

В зависимости от объема властных полномочий органы государственной власти подразделяются на высшие и местные. Полномочия **высших** органов распространяются на всю территорию государства (или территорию субъекта федерации – в федеративных государствах), а полномочия **местных** органов – только на территорию соответствующих административно-территориальных образований (провинций, районов, городов и т. д.).

Применительно к федеративным государствам эту классификацию можно несколько видоизменить и органы государственной власти подразделить на **высшие органы федерации**, или **федеральные органы** (действуют на всей территории федерации), **высшие органы субъектов федерации**, или **региональные органы** (действуют в пределах территории субъекта федерации) и **местные органы** (действуют в пределах территории соответствующих административно-территориальных образований).

По характеру (широте) компетенции органы государственной власти подразделяются на органы общей и органы специальной компетенции. Органы **общей** компетенции правомочны решать достаточно широкий круг вопросов (например, парламент, президент, правительство), а органы **специальной (отраслевой)** компетенции специализируются на выполнении только какого-то одного вида деятельности (например, министерство финансов, министерство образования и науки, министерство юстиции).

Исходя из функционального назначения (характера выполняемых задач) органы государственной власти могут быть подразделены на **законодательные** (парламент), **исполнительно-распорядительные** (правительство, министерства), **судебные** (суды) и **контрольные** (прокуратура). Близкой к ней является классификация органов государственной власти исходя из принципа разделения властей. В этом случае обычно выделяют три группы органов государственной власти: **законодательные**, **исполнительные** и **судебные**. Правда, данная классификация не

всегда охватывает все органы государства (например, в нашей стране органы прокуратуры не вписываются ни в законодательные, ни в исполнительные, ни в судебные органы), однако в современной отечественной науке она получила довольно широкое распространение. В этой связи в следующих трех главах на органах законодательной, исполнительной и судебной власти мы остановимся более подробно.

В учебниках по теории государства и права можно встретить классификацию органов государственной власти и по некоторым другим основаниям. Так, например, с учетом длительности действия различают *постоянные* и *временные* органы, а исходя из способа принятия решений – *коллективные* и *единоначальные*.

Контрольные вопросы

1. Что следует понимать под механизмом государственной власти и какова его структура?
2. Что следует понимать под механизмом государства и государственным аппаратом? Надо ли различать данные понятия?
3. Как соотносятся между собой механизм государственной власти, механизм государства и государственный аппарат?
4. Что понимается под принципами организации и деятельности государственного аппарата и каковы общие принципы организации и деятельности государственного аппарата?
5. Что понимается под органами государственной власти и как они соотносятся с органами государства?
6. Как классифицируются органы государственной власти?

Литература

- Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. М. Барнашов. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1988. – 101 с.
- Григонис Э. П. Механизм правового государства: вопросы теории и практики / Э. П. Григонис. – СПб. : СПб. ун-т МВД России, 1999. – 211 с.
- Копейчиков В. В. Механизм советского государства / В. В. Копейчиков. – М. : Юрид. лит., 1968. – 216 с.
- Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.
- Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – 176 с.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие и органы законодательной власти

Понятие законодательной власти. В системе государственной власти ведущее и определяющее место принадлежит, как принято считать, законодательной власти. Еще один из основателей теории разделения властей Дж. Локк писал: «Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их. А поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей»¹.

Ведущее и определяющее место законодательной власти в системе государственной власти обусловлено следующими обстоятельствами:

во-первых, законодательная власть — это, как правило, **выборная** власть. Органы законодательной власти избираются населением страны или ее части, т. е. народом, и в связи с этим относятся к первичным органам государственной власти. Все другие органы государственной власти, за некоторым исключением, относятся к производным, т. е. органам, производным, прежде всего, от органов законодательной власти;

во-вторых, законодательная власть — это **представительная** власть. Ее представительный характер выражается в том,

¹ Локк Дж. Сочинения. В 3 т. Т. 3. М., 1988. С. 350.

что она, будучи выбранной народом, представляет интересы народа и действует от его имени. Народ как носитель суверенитета и единственный источник власти в результате выборов передает власть своим представителям и уполномочивает их ее осуществлять;

в-третьих, законодательная власть — это *учредительная* власть. Учредительный характер законодательной власти проявляется в том, что она в отдельных государствах формирует высшие органы исполнительной власти. Так, в парламентарных монархиях и парламентарных республиках правительство (высший орган исполнительной власти) формируется парламентом. Кроме того, законодательная власть формирует также высшие органы судебной власти. В частности, согласно ст. 102 Конституции Российской Федерации судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации — верхней палатой Федерального Собрания РФ;

в-четвертых, законодательная власть — это власть, *устанавливающая законы* — нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой. По отношению к нормативным правовым актам исполнительной власти они обладают приоритетом. Кроме того, исполнительная и судебная власти обязаны опираться в своей деятельности на законы и претворять их в жизнь;

в-пятых, законодательная власть — это обычно *коллегиальная* власть. Все решения, включая законы, принимаются органами законодательной власти коллегиально;

в-шестых, законодательная власть — это власть, выполняющая определенные *контрольные* функции. В частности, законодательная власть осуществляет контроль за работой правительства и иных должностных лиц исполнительной власти. Законодательная власть вправе давать политическую оценку деятельности тех или иных представителей исполнительной власти и на этой основе привлекать их к политической ответственности (импичмент).

Исходя из этого законодательную власть можно определить как **выборную, коллегиальную власть, представляющую интересы населения страны или отдельной ее части, принимающую законы и контролирующую деятельность исполнительной власти.**

Органы законодательной власти. Законодательная власть, как и любая другая государственная власть, осуществля-

ется при помощи определенных органов. Такими органами являются, прежде всего, общегосударственные представительные органы, обобщенно именуемые парламентами, хотя в разных государствах они имеют разные наименования. В Великобритании, Индии, Канаде, Финляндии, Японии и некоторых других государствах они именуются «парламентами». В остальных государствах они имеют иные наименования. Например, в Дании — это Фолькетинг, в Исландии — Альтинг, в Российской Федерации — Федеральное Собрание, в США — Конгресс.

Как правило, парламент является единственным общегосударственным органом законодательной власти. Однако в некоторых государствах помимо парламента могут существовать надпарламентские, внепарламентские и подпарламентские органы. К числу надпарламентских относятся органы, в которых парламент является составной частью. Так, в Индонезии надпарламентским органом является Народный консультативный конгресс, который состоит из парламента и назначенных президентом представителей разных слоев населения. В Туркмении надпарламентским органом является Народный Совет, в состав которого входят все депутаты парламента, Президент, Председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, губернаторы областей и некоторые другие лица. В СССР до 1936 г. существовало несколько законодательных органов. Верховным из них был Всесоюзный съезд советов.

В тех странах Востока, где монарх обладает правом абсолютного вето по отношению к парламенту (Бахрейн, Бутан, Кувейт и др.), он является надпарламентским органом. Там же, где нет парламента, монарх выступает как внепарламентский законодательный орган. Например, в Саудовской Аравии, Омане и некоторых других мусульманских государствах законы (низамы) издают монархи.

Кроме надпарламентских и внепарламентских существуют также подпарламентские законодательные органы. Например, в современном Китае кроме высшего представительного органа — Всекитайского собрания народных представителей законы по частным вопросам может издавать избираемый им Постоянный комитет. На Кубе акты, имеющие силу закона, принимает Государственный совет, который является высшим постоянно действующим органом парламента. В Испании, Италии и Греции законы по частным вопросам с согласия пленарного заседания

парламента и если нет возражений со стороны определенного числа парламентариев могут принимать постоянные законодательные комиссии парламента. Такие законы должны быть представлены в парламент и могут быть парламентом отменены.

В федеративных государствах наряду с общегосударственным законодательным органом могут действовать законодательные органы субъектов федерации (например, в Российской Федерации – Законодательное собрание Иркутской области). Иногда законодательными функциями могут наделяться президенты (как правило, в чрезвычайных обстоятельствах) или правительства (в чрезвычайных обстоятельствах или по уполномочию парламента).

§ 2. Парламент как высший представительный и законодательный орган государственной власти

Понятие и структура парламента. Высшими представительными и законодательными органами государственной власти в подавляющем большинстве современных государств являются парламенты, которые, как уже было отмечено, в разных государствах могут называться по-разному. Термин «парламент», как принято считать, происходит от французского глагола *parler* – говорить, разговаривать, хотя этот термин имеет корень в латинском языке: *parlamentum* – собеседование, переговоры от латинского слова *parlare* – говорить¹. В средние века парламентами называли, например, народные собрания, на которых могли выступать все граждане (Италия), провинциальные суды (Франция), консультативные органы при монархе (некоторые другие страны).

Вместе с тем родиной парламента в его современном понимании считается Англия. В XI–XIII вв. при короле в качестве вспомогательного органа стали созываться советы, в состав которых входили вначале крупные феодалы (бароны) и высшее духовенство, а затем и представители городов и сельских общин. В XIV в. бароны и духовенство стали собираться отдельно от представителей городов и сельских общин, вследствие чего

¹ См.: Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2010. С. 193.

образовались две палаты – палата лордов и палата общин, ставшие палатами парламента. Впоследствии подобные учреждения, носящие сословный и сословно-представительный характер, возникают и в других странах (Польше, Венгрии, Франции, Испании и т. д.).

Современный парламент – это высший представительный орган государства, носитель верховной законодательной власти. Он призван представлять интересы народа и выражать его волю.

Все современные парламенты характеризуются одно- или двухпалатной структурой, хотя до недавнего времени существовали парламенты и с большим числом палат. Так, Конституция Южно-Африканской Республики, действовавшая в 1984–1993 гг., предусматривала трехпалатный парламент, палаты которого формировались по расовому принципу – Палата собрания из белых, Палата представителей из цветных (мулатов) и Палата из индийцев. По Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии 1963 г. (в редакции 1968 г.) в Союзной скупщине (парламенте) число палат фактически доходило до шести.

С момента своего возникновения парламенты имели, как правило, двухпалатную структуру и состояли из верхней и нижней палат. Такое название палаты получили вследствие того, что в верхних палатах первоначально были представлены высшие слои, «верхи» общества, а в нижних палатах – «низы» общества. Необходимость в подобной структуре диктовалась обычно тем, что верхняя палата, которая традиционно играла роль консервативного тормоза прогрессивных преобразований и формировалась менее демократичным путем, чем нижняя палата (по наследству, путем назначения и т. д.), должна была удерживать нижнюю палату от поспешных, непродуманных решений. В настоящее время в большинстве развитых стран вопрос об одно- или двухпалатной структуре парламента решается уже, исходя из политических соображений в момент проведения конституционной реформы в стране.

В современных государствах двухпалатный парламент характерен в основном для федеративных государств, в которых одна палата (нижняя) формируется на основе представительства всего населения государства, а в другой (верхней) представлены отдельные субъекты федерации. Только в четырех федеративных государствах (Танзании, Сент-Китсе и Невисе, Федеративных Штатах Микронезии, Коморских Островах) существуют

однопалатные парламенты. Унитарным же государствам присущи в основном однопалатные парламенты, хотя в ряде унитарных государств (Испании, Италии, Польше, Франции, Японии и некоторых других) встречаются парламенты с двухпалатной структурой. В настоящее время однопалатные парламенты существуют примерно в половине государств Европы (Болгария, Венгрия, Дания, Швеция и др.), во многих малых государствах Америки (Коста-Рика, Сальвадор и др.), в большинстве государств Тропической Африки и, как правило, в авторитарных и тоталитарных государствах Азии.

Для обеспечения нормальной работы парламенты или их палаты создают специальные руководящие органы. К ним в первую очередь относятся *председатели* и их *заместители*. Во многих, особенно англо-саксонских странах председатель нижней палаты именуется спикером. Обычно председатель парламента или палаты избирается из среды наиболее многочисленной фракции, а его заместители — из других фракций. В тех палатах, где партийных фракций нет (например, в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации), председатель и его заместители избираются иначе. В некоторых странах (Великобритании, Индии, США) председатель парламента (палаты) не избирается, а занимает это место по должности. Например, в США председателем верхней палаты (Сената) по должности является вице-президент. В других он назначается главой государства. В Нидерландах председатель нижней палаты назначается монархом из числа трех предложенных палатой кандидатур, в Канаде председатель верхней палаты (Сената) назначается генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра. В некоторых развивающихся странах председателем парламента выступает сам глава государства. В отдельных странах (например, в странах тоталитарного социализма) функции председателя парламента выполняют коллегиальные органы (президиумы, бюро, комитеты, конференции).

Как руководитель парламента (палаты) председатель обладает целым рядом полномочий. Он представляет парламент во взаимоотношениях с другими органами, обладает дисциплинарной властью, по договоренности с заместителем (заместителями) определяет повестку дня заседаний, обеспечивает первоочередное рассмотрение вопросов, внесенных правительством, руководит прениями, на основе регламента устанавливает проце-

дуру обсуждения вопросов и порядок голосования, координирует работу парламентских органов, ведает парламентским бюджетом и т. д. Большие права дают председателю возможность активно влиять на решения парламента, он обладает различными средствами ограничения инициативы неугодных правящим партиям депутатов, он может не дать согласия на внесение депутатских запросов правительству или его отдельным членам, сократить время выступления и даже запретить депутату участвовать в заседаниях на определенный срок.

К руководящим органам парламента (палаты) относятся также *секретари*, которые избираются из числа парламентариев. Секретари наблюдают за ведением стенограмм заседаний, делопроизводством, публикуют протоколы заседаний, помогают председателю обеспечивать порядок во время заседаний и т. д.

В некоторых парламентах из числа парламентариев избираются также *квесторы*, в обязанности которых входит поддержание порядка на заседаниях, в кулуарах, в буфетах парламента. Во Франции и ряде других стран квесторы решают также административно-хозяйственные вопросы.

В качестве вспомогательных органов в парламентах (палатах) из числа парламентариев создаются *комитеты* и *комиссии*. Принципиальных различий между ними нет, поэтому в одних парламентах создаются только комитеты, в других — только комиссии, в третьих — и комитеты, и комиссии. В некоторых двухпалатных парламентах создаются как объединенные комитеты или комиссии (например, в США — по экономике, по налогам), так и комитеты (комиссии) палат. Комитеты (комиссии) делятся на постоянные и временные.

Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь период полномочий парламента (палаты). В их составе могут создаваться подкомитеты (подкомиссии). Комитеты (комиссии) обычно подразделяются на отраслевые и специализированные. Система отраслевых комитетов (комиссий) соответствует системе министерств, деятельность которых подконтрольна комитетам (комиссиям). К специализированным относятся комитеты (комиссии) по обороне и безопасности, по иностранным делам, по сельскому хозяйству, по здравоохранению и др. *Временные* комитеты (комиссии) создаются для выполнения каких-либо отдельных заданий. К ним относятся следственные, ревизионные, редакционные и иные комитеты или комиссии.

Важная роль в структуре парламентов принадлежит *партийным фракциям*. Фракции объединяют членов одной или нескольких родственных партий. Они призваны формулировать и выражать свою позицию по проектам решений парламента или палаты. В соответствии с регламентом парламента (палат) фракции создаются только при определенной численности парламентариев от одной и той же партии. Так, например, в Италии для создания фракции нужно иметь 20 депутатов от партии в нижней палате и 10 – в верхней. Фракция избирает своего председателя и заместителей. Иногда руководителем фракции является лидер данной партии, избранный в парламент. Члены фракции обычно подчиняются жесткой дисциплине и голосуют в парламенте по решению фракции. Фракции пропорционально представлены в руководстве парламента (палаты), его комитетах (комиссиях), делят между собой места их председателей. Фракция имеет свое помещение в парламенте, выступление от имени фракции предоставляется вне очереди. При так называемых фракционных обсуждениях с трибуны с изложением позиции фракций выступают их лидеры.

Полномочия и функции парламента. Для осуществления своих функций парламент наделяется соответствующими полномочиями – компетенцией. Компетенция парламента зависит от многих факторов: формы правления, формы государственного устройства, политического режима, исторических условий, соотношения политических сил в стране и др. Так, в президентских республиках парламенты не принимают участия в формировании правительства, ограничены в контроле за исполнительной властью. В тоталитарных государствах за парламентом может закрепляться значительный объем полномочий, однако на практике многие из этих полномочий оказываются фиктивными.

Полномочия парламента закрепляются конституцией страны и другими конституционными актами. Однако во многих странах компетенция парламента недостаточно четко регламентируется конституционными актами, хотя все они предоставляют парламенту право издавать законы (самостоятельно или совместно с главой государства), устанавливать налоги, принимать государственный бюджет. В то же время многие конституции закрепляют некоторые формы парламентского контроля за исполнительной властью. В отдельных конституциях (Индия, Испания, Швейцария) компетенция парламента более детализи-

рована. В ряде стран парламент наделяется правом формирования или участия в формировании других органов (Австрия, Бельгия, Португалия, ФРГ и др.).

Конституции и конституционные акты наделяют парламенты, прежде всего, *полномочиями по принятию законов*. По характеру данных полномочий парламенты принято делить на три группы: с неограниченными, ограниченными и относительно ограниченными законодательными полномочиями.

К первой группе относятся парламенты, обладающие правом принимать законы по любым вопросам (Великобритания, Греция, Ирландия, Италия, Япония). Ни в конституциях, ни в других конституционных актах этих государств не дается перечня вопросов, по которым парламент может принимать законы.

Ко второй группе относятся парламенты преимущественно федеративных государств, конституции которых четко разграничивают компетенцию федерации и ее субъектов. К этой группе примыкает унитарная Франция, конституция которой жестко очерчивает перечень вопросов, по которым может законодательствовать парламент. Причем по одним из этих вопросов он может принимать законы, а по другим – устанавливать только общие принципы (например, в социально-экономической сфере).

В третью группу входят парламенты, законодательная компетенция которых носит относительно ограниченный характер. Это парламенты федеративных государств, имеющих совместную законодательную компетенцию федерации и ее субъектов (Индия, Малайзия, Российская Федерация, ФРГ), а также децентрализованных унитарных государств, где законодательная компетенция парламента ограничена правами соответствующих территориальных образований (например, Испания).

Кроме законодательных парламенты наделяются и другими полномочиями. Это полномочия, связанные с утверждением государственных доходов и расходов, а также установлением налогов, ратификацией и денонсацией международных договоров, назначением референдумов, формированием государственных органов, контролем за деятельностью исполнительных и иных государственных органов и т. д.

Полномочия, связанные с утверждением государственных доходов и расходов, выражаются в принятии государственного бюджета. Государственный бюджет принимается парламентом, как правило, ежегодно. В нем указывается смета всех

финансовых потребностей государства и всех доходов, необходимых для покрытия этих потребностей. Утверждая бюджет, парламент тем самым уполномочивает правительство расходовать государственные средства в соответствии с утвержденной сметой и обязывает его собрать необходимые для обеспечения доходов государства налоги и другие поступления. Как правило, бюджет имеет форму закона, однако в некоторых государствах (Великобритания, США, Япония и др.) – это финансовая программа, которая реализуется через систему отдельных законов. Наряду с принятием бюджета в компетенцию парламента обычно входит и утверждение отчета правительства об исполнении бюджета.

Среди финансовых полномочий парламента важное место занимают *полномочия по установлению налогов*. Установление налогов обычно относится к исключительной компетенции парламента, хотя на установление определенных (например, местных) налогов и сборов могут уполномочиваться нижестоящие органы.

Иногда к полномочиям парламента в финансовой сфере относится принятие решений о денежной эмиссии (ст. 87 Конституции Турции) или создание внебюджетных фондов (ст. 267 Конституции Индии).

Полномочия парламента, связанные с ратификацией и денонсацией международных договоров могут выражаться либо в даче согласия на ратификацию или денонсацию договора главе государства, без чего он этого не может сделать, либо в уполномочии его на это, либо в непосредственной ратификации или денонсации договора самим парламентом.

Назначение референдумов относится к исключительной или альтернативной компетенции парламента. В одних государствах референдумы назначаются исключительно парламентом (Куба, Намибия, Хорватия), в других – главой государства (Российская Федерация). В литературе отмечается, что назначение референдумов – нечастое конституционное полномочие парламента.

Полномочия парламента по формированию государственных органов в различных государствах определяются по-разному. Различаются как круг формируемых парламентами государственных органов, так и способы их формирования. Так, в парламентарных республиках парламент избирает президента, в парламентарных республиках и парламентарных монархиях образует правительство, во многих государствах полностью (Германия, Россия) или частично (Италия) назначает конституцион-

ный суд, назначает (избирает) судей Верховного суда, Генерального прокурора, парламентских комиссаров (омбудсманов) и др.

Полномочия по контролю за деятельностью исполнительных и иных государственных органов осуществляется путем вопросов к правительству, министрам, иным должностным лицам на парламентских слушаниях, заседаниях палат. Самая острая форма контроля выражается в вотуме недоверия правительству и увольнении его в отставку.

Парламенты могут обладать и некоторыми другими полномочиями: полномочиями в области обороны и безопасности, судебными и квазисудебными полномочиями и др.

Реализуя свои полномочия, парламенты осуществляют соответствующие функции. К наиболее важным функциям парламента, как представляется, можно отнести следующие.

Во-первых, **законодательную функцию**. Эта функция является самой главной в деятельности парламента. Она определяется природой парламента как органа законодательной власти и выражается в принятии законов – нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой и обязательных для всех без исключения, включая и сам парламент. Во многих государствах правом принимать законы обычно обладают народ и парламент. Народ принимает законы на референдумах и довольно редко. Основная же законодательная нагрузка ложится на парламент.

Во-вторых, **бюджетно-финансовую функцию**. Она заключается в принятии бюджета страны и контроле за его исполнением. Хотя проект бюджета в большинстве стран мира разрабатывает и выдвигает правительство, закон о бюджете принимает парламент, определяя в нем статьи государственных доходов и расходов.

В-третьих, **функцию по формированию отдельных государственных органов**. Как уже отмечалось парламенты могут избирать президента, формировать правительство, судебные органы, органы контроля, совещательные органы и т. д.

В-четвертых, **контрольную функцию**. В частности, парламент, так или иначе, контролирует деятельность исполнительных и других государственных органов, контролирует исполнение бюджета, заслушивает и утверждает отчет правительства и т. д.

В литературе отмечают и некоторые другие функции парламента, например, функция принятия одноразовых ненормативных актов по определенным вопросам, церемониальная функция.

§ 3. Формирование и роспуск парламента

Формирование парламента. Парламент, будучи представительным органом государственной власти, т. е. органом, представляющим интересы населения страны, формируется обычно путем выборов. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируются путем всеобщих и прямых выборов, хотя из этого правила встречаются исключения. Например, непрямыми выборами формируется Всекитайское собрание народных представителей. Более 90 % его депутатов избирается собраниями народных представителей автономных областей, провинций, городов центрального подчинения, особых административных районов, а около 9 % – собраниями представителей военнослужащих. В Пакистане и Бангладеш соответственно двадцать и тридцать депутатов-женщин избираются самими парламентами. В Индии президент страны назначает в нижнюю палату парламента двух представителей граждан Индии английского происхождения.

По-разному формируются верхние палаты парламентов. Одни из них либо полностью, либо частично избираются путем прямых выборов, другие – путем косвенных выборов, третьи назначаются и т. д. Например, сенаторы в США (по два от каждого штата) избираются прямыми выборами. Большинство испанских сенаторов избираются прямыми выборами по провинциям, но законодательное собрание каждого автономного сообщества назначает одного сенатора и еще одного на каждый миллион населения. В Бельгии часть сенаторов избирается прямыми выборами, другая часть избирается провинциальными советами, третья часть назначается избранными сенаторами. Целиком назначается верхняя палата парламента в Барбадосе, Гренаде, Иордании, Канаде, Таиланде и некоторых других странах. Иногда в формировании верхней палаты участвует нижняя палата (Бельгия, Непал, Свазиленд). В ряде стран в состав верхней палаты входят депутаты «по должности» (Ботсвана, Италия, США, Уругвай и др.).

Срок полномочий депутатов нижней палаты каждого созыва колеблется от двух до семи лет. Например, в США Палата представителей избирается на два года, Палата представителей Японии – на четыре года, Национальное собрание Франции – на пять лет, Палата представителей Ирландии – на семь лет. Верхняя

палата, если она не является назначаемой, избирается, как правило, на более длительный срок, чем нижняя палата. При этом в одних государствах верхняя палата обновляется целиком, в других — по частям. Так, Сенат США обновляется на одну треть каждые два года, Сенат Франции — на одну треть каждые три года.

Выборы парламента. Сразу оговоримся, что путем выборов могут формироваться различные органы государственной власти (главы государств, парламенты, правительства, судебные органы и т. д.), а также негосударственные органы (например, органы местного самоуправления). В данном случае нас интересуют выборы парламента. Избирая парламент, народ определяет своих представителей в высшем органе законодательной власти и наделяет их мандатом на осуществление его суверенитета в течение определенного срока.

Выборы в парламент, как и выборы вообще, можно классифицировать по разным основаниям: по характеру участия избирателей, по охвату избирателей, по срокам проведения и т. д.

По характеру участия избирателей различаются прямые и непрямые выборы. При *прямых выборах* избрание членов парламента осуществляется непосредственно населением. *Непрямые выборы* предполагают наличие промежуточных звеньев и имеют две разновидности: косвенные и многостепенные выборы. *Косвенные выборы* предполагают, что членов парламента (палат парламента) избирают выборщики — лица, специально избранные для осуществления выборов в соответствующий орган. Например, на основе косвенных выборов формируется часть парламента Свазиленда (40 депутатов и 20 сенаторов). При *многостепенных выборах* нижестоящий орган избирает вышестоящий орган. Например, в Австрии Федеральный совет (верхняя палата) формируется на основе двухстепенных выборов, поскольку членов этой палаты избирают ландтаги земель.

По охвату избирателей выборы подразделяются на всеобщие и частичные. *Всеобщие выборы* имеют место тогда, когда в них могут участвовать избиратели всей страны (например, выборы Государственной Думы Российской Федерации). *Частичные выборы* проводятся тогда, когда необходимо пополнить состав парламента (палаты) из-за досрочного выбытия отдельных депутатов.

По срокам проведения различают очередные и внеочередные выборы. *Очередные выборы* проводятся в установленные конституцией сроки в связи с истечением срока полномочий

парламента. **Внеочередные выборы** назначаются в случае досрочного роспуска парламента или палаты.

Кроме того, различают *состоявшиеся и не состоявшиеся выборы* (по результатам участия избирателей), а также – *действительные и недействительные выборы* (по результатам голосования избирателей).

Говоря о выборах парламентов, важно обратить внимание на существующие в мире избирательные системы. Наиболее распространенными являются две избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, которые имеют свои разновидности.

Согласно *мажоритарной избирательной системе* избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей данного округа. Существует три разновидности мажоритарной избирательной системы: мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система квалифицированного большинства. При *мажоритарной системе относительного большинства* (действует в Великобритании, Индии, Канаде, США и других государствах) избранным считается кандидат, набравший больше голосов, чем любой из его соперников. *Мажоритарная система абсолютного большинства* (действует во Франции, Австрии, Казахстане и некоторых других государствах) предусматривает, что победитель на выборах должен получить более половины голосов (как минимум 50 % плюс один голос). Если ни один из кандидатов не получает более половины голосов, то обычно проводится второй тур голосования, для участия в котором, как правило, допускаются только два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Лишь в некоторых странах в таких случаях проводятся повторные выборы. При *мажоритарной системе квалифицированного большинства* (встречается редко, например, в Чили) требуется, чтобы победивший кандидат получил квалифицированное большинство голосов, т. е. существенно больше абсолютного большинства голосов.

Как правило, в странах с мажоритарной избирательной системой создаются одномандатные избирательные округа, от каждого из которых избирается один депутат. Но иногда могут создаваться и многомандатные избирательные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов.

Пропорциональная избирательная система предполагает, что депутатские места в парламенте распределяются между различными политическими партиями в зависимости от количества голосов, которые получила на выборах каждая из партий. При пропорциональной избирательной системе возможно образование только многомандатных избирательных округов. В отличие от мажоритарной системы при использовании пропорциональной системы депутатские места распределяются не по принципу большинства, а в определенной пропорции к собранным голосам. Распределение депутатских мест при пропорциональной системе осуществляется в соответствии с избирательной квотой (или избирательным метром), которая определяется после подсчета общего количества поданных и признанных действительными голосов путем деления количества голосов на число выборных по данному избирательному округу мест. Квота – это число голосов, необходимое для избрания одного депутата по избирательному округу или в масштабах страны. Правила вычисления квоты устанавливаются в каждой стране ее законами о выборах. Например, в Российской Федерации при выборах в Государственную Думу установлена естественная квота, при которой общее количество полученных голосов делится на число депутатских мест. Существуют и другие виды квот (искусственная квота, система д’Ондта и др.). Особый порядок вычисления квоты используется при установлении так называемого заградительного барьера. В этом случае партии, получившие процент голосов от общего числа голосов ниже установленного законом, к распределению депутатских мандатов не допускаются. Например, на последних выборах в Государственную Думу Российской Федерации был установлен семипроцентный барьер.

В ряде стран с целью избежать или смягчить недостатки той или другой избирательной системы создаются **смешанные избирательные системы**, в которых, так или иначе, сочетаются элементы мажоритарной и пропорциональной систем. Смешанные системы подразделяют на две большие группы: географически неоднородные и географически однородные. *Географически неоднородные системы* комбинируют мажоритарную систему в малонаселенных избирательных округах и пропорциональную в плотно населенных округах. Такие системы нарушают принцип представительности выборных органов, поскольку дают пре-

имущества политическим партиям, пользующимся влиянием в малонаселенных местностях (обычно сельских).

Географически однородные системы подразделяются на три вида: 1) с доминированием пропорционального представительства (пропорционально-мажоритарные системы); 2) с доминированием мажоритарной системы (мажоритарно-пропорциональные системы); 3) уравнишенные системы, в которых в равной степени применяются пропорциональная и мажоритарная системы.

Роспуск парламента и пролонгирование его полномочий. По общему правилу роспуск парламента осуществляется по истечении срока его полномочий. Парламент всегда избирается на определенный срок и по истечении этого срока его полномочия прекращаются. Вместе с тем при парламентарных и смешанных формах правления может иметь место и досрочный роспуск парламента (в президентских республиках досрочный роспуск парламента отсутствует). Досрочный роспуск парламента с одновременным назначением новых выборов является одним из способов разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью в странах с парламентарными и смешанными формами правления. Досрочный роспуск касается либо парламента в целом, либо чаще всего его нижней палаты. Так, согласно ст. 88 Конституции Италии «Президент Республики может, заслушав их председателей, распустить обе палаты или одну из них». Согласно ст. 12 французской Конституции «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания». И та, и другая конституции в общем-то не ограничивают усмотрения президентов. Однако во многих странах, возможность роспуска парламента или палаты ограничивается определенными условиями. Так, например, в Венгрии Президент распускает Государственное собрание с назначением новых выборов, если Государственное собрание одного созыва в течение 12 месяцев не менее чем в четырех случаях лишило доверия Правительство или, в случае прекращения полномочий правительства, не избрало Министра-председателя в течение 40 дней, считая с первого предложения кандидатуры Президентом республики. Согласно Конституции Российской Федерации Президент распускает Государственную Думу (нижняя палата) в трех случаях: во-первых, после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президен-

том кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации (ч. 4 ст. 111), во-вторых, если в течение трех месяцев с момента выражения недоверия Правительству Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству, а Президент с этим не согласится (ч. 3 ст. 117) и, в-третьих, когда Председатель Правительства ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, а Государственная Дума в доверии Правительству отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или роспуске Государственной Думы (ч. 4 ст. 117).

Институтом прямо противоположным досрочному роспуску парламента является пролонгирование его полномочий, т. е. продление их сверх законного срока. Пролонгирование полномочий парламента обычно осуществляется при исключительных обстоятельствах (война, ее угроза, чрезвычайные обстоятельства). Так, согласно ст. 60 Конституции Италии полномочия палат парламента могут быть продлены только на основании закона и лишь в случае войны.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под законодательной властью и каковы ее признаки?
2. Какими органами может быть представлена законодательная власть?
3. Что представляет собой парламент как высший представительный и законодательный орган государства и какова его структура?
4. Каковы основные полномочия и функции парламента?
5. Каков порядок формирования парламента и его нижней и верхней палат?
6. Какими бывают выборы парламента? Каковы их разновидности?
7. Что представляют собой мажоритарная и пропорциональная избирательная системы?
8. Каковы причины роспуска парламента и пролонгирования его полномочий?

Литература

Керимов А. Д. Государствоведение: актуальные проблемы теории / А. Д. Керимов. – М. : Современный гуманитарный ун-т, 2003. – 68 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2007. – 896 с.

Котелевская И. В. Современный парламент // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5–13.

Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / под ред. и с предисл. Б. Н. Топорнина. – М. : ИГП РАН, 1993. – 179 с.

Парламент и президент (опыт зарубежных стран) : труды / Ю. П. Орловский [и др.] – М. : ИЗСП, 1995. – Вып. 58. – 148 с.

Парламенты мира : сб. / Сов.-амер. Фонд «Культурная инициатива». – М. : Высш. шк. : Интерпракс, 1991. – 622 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.

Чиркин В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 336 с.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие и органы исполнительной власти

Понятие исполнительной власти. С точки зрения теории разделения властей исполнительная власть – это **власть, которая, как правило, формируется законодательной властью и деятельность которой связана с исполнением, претворением в жизнь законов, принимаемых законодательной властью.** В этой связи исполнительная власть является производной от законодательной власти и носит подзаконный характер. Все ее действия должны основываться на законе, должны быть направлены на его исполнение и не противоречить ему.

Первоначально введение института исполнительной власти было направлено на ограничение власти монархов. Эта власть должна была существовать наряду с законодательной властью, которая получала свои полномочия от народа и которой принадлежало право принимать законы. Существование двух ветвей власти должно было отражать отношения между монархом и народом. Вследствие этого исполнительной власти, принадлежавшей монарху, отводилась роль исполнительницы воли народа, которую выражала законодательная власть в лице парламента. Такое понимание исполнительной власти, когда глава государства должен был претворять в жизнь линию парламента и не быть активной политической фигурой, являлось господствующим в Западной Европе в течение XIX и начале XX вв. Однако в дальнейшем, особенно после Второй мировой войны, в связи с возрастающей ролью государства во всех сферах общественной жизни, и, прежде всего, в экономической сфере, происходит усиление исполнительной власти как наиболее мобильной, способной быстро приспосабливаться к меняющимся условиям. Это

нашло отражение в расширении полномочий исполнительной власти, в том числе в появлении делегированного законодательства – издании исполнительной властью (например, правительством) актов по вопросам, входящим в компетенцию парламента и имеющим силу закона. Издание такого рода актов осуществляется в соответствии с передачей парламентом части своих полномочий органам исполнительной власти.

Органы исполнительной власти. Исполнительная власть существует на разных уровнях государства, в связи с чем имеет довольно разветвленную систему органов в центре и на местах. Она действует на общегосударственном уровне, на уровне субъектов федерации (в федеративных государствах), на уровне автономий, на уровне административно-территориальных единиц. При этом системе органов исполнительной власти присуща строгая иерархия, основанная на подчинении нижестоящих органов вышестоящим.

На общегосударственном уровне исполнительная власть в большинстве стран принадлежит главе государства, который выполняет главным образом функцию верховного представительства государства, и правительству, которое осуществляет в основном текущие функции. Правительственная власть может составлять прерогативу одного лица (в президентских республиках) или коллегиального органа. В первом случае правительство выступает как группа ближайших советников главы государства – президента, а полномочия правительства являются производными от полномочий последнего. Во втором случае правительство формируется на основе специальной процедуры с участием парламента. По общему правилу, оно обладает собственными полномочиями и должно пользоваться поддержкой парламентского большинства.

На уровне субъектов федерации могут существовать различные органы исполнительной власти. Это может быть назначенный центром или избранный населением субъекта федерации губернатор, правительство, сформированное губернатором или парламентом субъекта федерации, отраслевые органы государственного управления и т. д.

На местах управление обычно поручается назначаемому представителю центральной власти – губернатору, префекту. Он возглавляет аппарат местного управления, который является частью аппарата государственного управления. Когда управле-

ние осуществляется выборными органами, они имеют определенную самостоятельность по отношению к центральным органам исполнительной власти.

Система местного самоуправления, или муниципальная система, включает как выборные органы самоуправления, так и административные службы, находящиеся в их ведении. Эти службы образуют муниципальную администрацию, содержание которой обеспечивается за счет местного бюджета.

§ 2. Глава государства

Понятие главы государства. Глава государства – это конкретное лицо или орган, занимающие высшее место в системе органов государственной власти. Главой государства может быть:

1) единоличный монарх, получивший свою должность по наследству (например, в Великобритании, Бельгии, Испании, Нидерландах, Японии);

2) единоличный монарх, назначенный своей семьей – правящей династией (например, в Саудовской Аравии);

3) единоличный монарх федеративного государства, выбранный на определенный срок монархами субъектов федерации из своей среды (например, в Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратах);

4) единоличный президент, выбранный народом, парламентом или представительной коллегией на установленный срок (например, в Германии, Италии, Китае, США);

5) коллегиальный орган, выбранный парламентом на установленный срок. При этом отдельные полномочия главы государства, которые невозможно осуществлять коллегиально, передаются председателю коллегиального органа (например, на Кубе);

6) глава правительства, осуществляющий также функции главы государства (например, в землях Германии);

7) представитель британского монарха в государствах, имеющих статус британского доминиона (например, в Австралии, Канаде, Новой Зеландии);

8) единоличный или коллегиальный глава государства, узурпировавший власть в государстве.

Институт главы государства известен с древнейших времен. При этом главой государства не всегда являлся единоличный орган. Например, в Спарте одновременно правили два царя. Двое должностных лиц выполняли функции главы государства в республиканском Риме и Карфагене. В современных государствах преобладает единоличный глава государства – монарх или президент, но и в современных государствах встречается коллегиальный глава государства. Так, в Швейцарии функции главы государства и правительства осуществляет коллегиальный орган – Федеральный совет, который избирается парламентом сроком на четыре года в составе семи человек. В Сан-Марино обязанности главы государства исполняют два капитана-регента, которые избираются парламентом сроком на шесть месяцев. Имеются и другие примеры коллегиального главы государства.

В некоторых государствах имеет место сочетание единоличного и коллегиального главы государства. В Китае, например, в соответствии с действующей Конституцией полномочия главы государства осуществляются Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей и Председателем КНР, избираемым данным собранием.

В то же время глава государства существовал не во всех государствах. Так, например, не было главы государства в период расцвета демократии в Древних Афинах, в некоторых городах-республиках средневековья. Первоначально не было главы государства в советских республиках.

Полномочия главы государства в области исполнительной власти. Глава государства занимает особое положение в системе органов государственной власти, в связи с чем обладает полномочиями, хотя подчас и формально, в различных областях государственной власти. Обладает он определенными полномочиями и в области исполнительной власти. Причем полномочия главы государства в области исполнительной власти, равно как и в других областях, зависят, прежде всего, от существующей в государстве формы правления.

В государствах с монархической формой правления глава государства – монарх фактически всегда связан с исполнительной властью. В дуалистических монархиях он, как правило, является главой исполнительной власти и по своему усмотрению назначает и смещает правительство, даже если предусмотрена формальная ответственность правительства перед парламентом

(в некоторых дуалистических монархиях). В дуалистической монархии глава государства реально осуществляет полномочия по руководству и управлению страной и играет решающую роль в определении внутренней и внешней политики государства.

В парламентных монархиях полномочия монарха в сфере исполнительной власти более ограничены. Здесь он не является главой исполнительной власти. Ее возглавляет премьер-министр. Вместе с тем правительство, состоящее из министров короны, формально действует по уполномочию монарха. Кроме того, практика политической жизни ряда парламентных монархий знает случаи прямого вмешательства монарха в процесс формирования правительства и определения целей государственной политики.

Примерно так же обстоит дело в государствах с республиканской формой правления. В президентских республиках глава государства, будучи наделенным еще и правительственной властью, осуществляет реальное руководство государственными делами, вырабатывает политический курс и обеспечивает претворение его в жизнь. Как представитель исполнительной власти он активно взаимодействует с законодательной и судебной властями. В парламентных республиках полномочия главы государства в области исполнительной власти, как и в парламентных монархиях, существенно ограничены.

§ 3. Правительство

Понятие правительства и его разновидности. Основным органом исполнительной власти, осуществляющим текущее руководство страной, является правительство. Обычно правительство рассматривается как верховный орган исполнительной власти. Так, в ч. 1 ст. 110 Конституции РФ записано: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», а в ст. 108 Конституции Словакии говорится: «Правительство Словацкой Республики является верховным органом исполнительной власти».

Термин «правительство» используется в юридической науке для обозначения высшего коллегиального органа исполнительной власти. Этот орган в разных странах имеет разные на-

именования: «Правительство» (Колумбия, Словакия, Россия), «Кабинет» (Япония), «Совет министров» (Индия), «Государственный совет» (Китай), «Административный совет» (КНДР) и т. д.

В зависимости от формы правления правительство занимает разное место в системе органов государственной власти. В президентских республиках — это только совещательный орган при главе государства. Оно подотчетно и подконтрольно президенту и не несет ответственности перед парламентом. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках правительство формируется парламентом и выступает как основной и самостоятельный орган исполнительной власти. В государствах с данными формами правления правительство опирается на парламентское большинство. При этом оно подотчетно парламенту и действует, пока получает от парламента доверие.

Существует несколько разновидностей правительства. Прежде всего, различают правительственную власть одного лица и правительственную власть коллегиального органа. **Правительственная власть одного лица** имеет место, в частности, в дуалистических монархиях и президентских республиках. Когда правительственная власть является прерогативой одного лица, правительство выступает как группа ближайших советников и помощников главы государства, полномочия которых производны от власти главы государства. **Правительственная власть коллегиального органа** существует в парламентарных монархиях и парламентарных республиках. Когда правительственная власть является прерогативой коллегиального органа, правительство формируется на основе специальной процедуры с участием парламента и обладает собственными полномочиями.

В зависимости от партийного состава правительство может быть однопартийным, коалиционным и беспартийным. **Однопартийное** правительство создается, например, в демократических государствах с парламентарной формой правления, когда одна из политических партий получает в результате выборов абсолютное или близкое к абсолютному большинство мест в парламенте или его нижней палате. Как правило, однопартийные правительства формируются также в президентских республиках и государствах с тоталитарными режимами. **Коалиционное** правительство создается обычно в государствах с парламентарной формой правления, когда ни одной из политических партий не удалось в результате выборов получить в парламенте

(его нижней палате) абсолютное большинство, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство. **Беспартийное** правительство создается, когда партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распускать парламент (или его нижнюю палату) нежелательно. Такое правительство обычно называют *служебным*, и состоит оно из специалистов, партийная принадлежность которых никакого значения не имеет. Чаще всего такое правительство является временным и существует оно до тех пор, пока не будет сформировано правительство на партийной основе.

Встречаются и некоторые другие виды правительства (например, правительство меньшинства, временное правительство).

Порядок формирования и состав правительства. Различают два способа формирования правительства: парламентский и внепарламентский. **Парламентский** способ формирования правительства характерен для парламентарных монархий и парламентарных республик. При парламентском способе формирования правительства глава государства назначает главу правительства – лидера партии, победившей на выборах и имеющей большинство мест в парламенте. Глава правительства формирует состав правительства и представляет его вместе с программой действий на утверждение парламенту. При этом необходимо, чтобы правительство опиралось на парламентское большинство. Если в парламенте отсутствует устойчивое большинство, то создается коалиционное правительство. В некоторых государствах встречаются особенности. Например, в Болгарии парламенту представляется только глава правительства, который, получив утверждение, формирует правительство и представляет его состав для утверждения главе государства. В Швеции глава правительства избирается парламентом по предложению его председателя. В Израиле премьер-министр избирается непосредственно населением одновременно с выборами депутатов парламента. Избранный таким образом премьер-министр формирует правительство, состав которого должен быть одобрен парламентом.

Если предлагаемое правительство или его глава не могут получить доверия большинства парламента, то возможен роспуск парламента с назначением на период, пока не соберется вновь избранный парламент, служебного правительства.

Внепарламентский способ формирования правительства характерен для дуалистических монархий и президентских рес-

публик. В дуалистических монархиях правительство назначается монархом без необходимости одобрения его действий каким-либо государственным органом, но в некоторых монархиях монарх все же вынужден заручиться поддержкой парламента.

В президентских республиках назначения президента на ключевые должности исполнительной власти нередко утверждаются парламентом или одной из его палат (чаще всего верхней). Исключение составляет Коста-Рика. Согласно Конституции этой страны президент имеет право свободно назначать и смещать министров правительства.

Определенное участие парламента в формировании правительства в дуалистических монархиях и президентских республиках не дает оснований отвергать внепарламентский способ формирования правительства в государствах с данными формами правления, поскольку на формирование правительства в этих государствах результаты выборов в парламент не оказывают абсолютно никакого влияния.

Правительство состоит, прежде всего, из главы правительства, который чаще всего называется Премьер-министром, но может также называться и по-другому: Председателем Совета министров (например, в Италии), Канцлером (например, в ФРГ), Государственным министром (например, в Норвегии) и т. д. В ряде государств (Аргентине, Бразилии, Мексике, США) председателем «правительства» (кабинета) является президент. В состав правительства также входят: заместитель (заместители) главы правительства (вице-премьер, вице-премьеры); министры, руководящие отдельными министерствами; председатели некоторых агентств, ведомств, комиссий; министры без портфелей (должностные лица, не руководящие министерствами); младшие министры (как правило, заместители министров); секретари и т. д. Это общий перечень должностных лиц, которые могут входить в состав правительства. В каждом же конкретном государстве состав правительства определяется законодательством этого государства. При этом жестко фиксированный состав правительства, как правило, отсутствует, поскольку он определяется всякий раз при создании нового правительства или его реорганизации. Например, согласно ч. 2 ст. 110 Конституции РФ и ст. 6 Федерального Конституционного закона РФ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. Правительство Российской Федерации состоит из членов Правитель-

ства Российской Федерации – Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Конкретный же состав Правительства Российской Федерации (количество заместителей Председателя Правительства и федеральных министров) определяется каждый раз его Председателем исходя из конкретных обстоятельств.

Законодательством ряда стран устанавливаются определенные требования, предъявляемые к членам правительства. Например, министр должен быть гражданином государства. В некоторых странах вводятся возрастные ограничения. В Бразилии, Сальвадоре, Коста-Рике, Азербайджане членом правительства может быть назначено лицо не моложе 25 лет, в Норвегии, Мексике, Эквадоре – не моложе 30 лет. В некоторых странах (Австрия, Нидерланды, Норвегия, Франция) члены правительства не могут быть депутатами, в других (Австралия, Великобритания, Индия, Новая Зеландия, Шри-Ланка), наоборот, депутаты могут быть назначены членами правительства. Так, в Великобритании премьер-министр и большинство ведущих министров должны быть депутатами Палаты общин.

Полномочия правительства. Правительство относится к органам общей компетенции, поэтому круг его полномочий достаточно широк. Оно должно обеспечить охрану существующего общественного порядка, гарантировать права и свободы человека и гражданина, защиту внешних интересов государства. На него возложено осуществление экономических, политических, социальных и иных функций в сфере государственного управления. Традиционным же полномочием правительства является исполнение законов.

Как правило, в конституциях тех или иных стран не содержится подробного перечня полномочий правительства. Вместе с тем в некоторых конституциях более или менее подробный перечень полномочий правительства все же дается. Так, в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 114) записано: «Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении государственного бюджета;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации».

Более обстоятельно круг полномочий Правительства Российской Федерации определяется Федеральным Конституционным законом РФ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 12–22).

Правительство при осуществлении своих полномочий вправе издавать определенные правовые акты, которые, как правило, носят подзаконный характер. В Российской Федерации — это постановления, носящие нормативный характер, и распоряжения, являющиеся актами индивидуального значения.

Ответственность правительства. За свою деятельность правительство и его члены несут ответственность. Чаще всего это политическая ответственность, но может иметь место и юридическая ответственность. *Политическую* ответственность правительство и его члены несут перед парламентом (обычно при парламентарных формах правления) или главой государства (как правило, при президентской форме правления) за результаты своей деятельности. Ответственность перед парламентом состоит в том, что правительство и его члены обязаны уйти в отставку при выражении вотума недоверия или принятии резолюции порицания. Вотум недоверия имеет место, когда правительству, ставящему перед парламентом вопрос о доверии, в доверии отказывается, тогда как резолюция порицания принимается парламентом (или соответствующей палатой) по инициативе группы депутатов. Ответственность правительства и его членов перед главой государства выражается в отставке правительства или отдельных его членов главой государства.

Различают солидарную и индивидуальную политическую ответственность правительства и его членов. При солидарной от-

ветственности в отставку уходит весь кабинет, независимо от позиции того или иного члена правительства, при индивидуальной — только тот член правительства, которому выражено недоверие.

Юридическую ответственность правительство и его члены несут за конкретные правонарушения. Она бывает гражданско-правовой и уголовной. *Гражданско-правовая* ответственность выражается в возмещении ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицам в результате деятельности правительства или его членов, если при этом было нарушено действующее законодательство. Возмещение осуществляется по решению суда в результате обращения потерпевшего в суд с гражданским иском. *Уголовная* ответственность правительства и его членов устанавливается за нарушение уголовного законодательства при исполнении служебных обязанностей. Уголовная ответственность всего состава правительства применялась в некоторых странах Африки (Сомали, Экваториальной Гвинее и др.) после военных переворотов и свержения правительства, а члены правительства, например, в Италии и Японии подвергались уголовной ответственности за взяточничество и за неуплату налогов.

Центральные органы исполнительной власти. Центральными органами исполнительной власти, осуществляющими оперативное управление отдельными сферами общественной жизни, являются различные ведомства. Ведомства — это государственные органы специальной компетенции. Они могут быть правительственными и неправительственными. Руководители правительственных ведомств входят в состав правительства, в то время как руководители неправительственных ведомств в состав правительства не входят.

Среди правительственных ведомств чаще всего выделяются министерства, которые могут называться также департаментами или секретариатами. Различают отраслевые и межотраслевые министерства. В некоторых странах встречаются также территориальные министерства (например, в Великобритании — министерства по делам Шотландии, Уэльса и Ирландии). Министерства осуществляют важнейшие функции, позволяющие руководить отраслью хозяйства или определенной сферой жизни общества. В конституциях очень редко указываются виды министерств и их число. Иногда в конституциях указывается минимальное число министерств, которое должно быть создано (Гондурас). Министерства и иные правительственные ведомства

организуются и действуют на основе единоначалия. Некоторые правительственные ведомства (например, финансов) обладают определенными надведомственными полномочиями. Это означает, что другие ведомства, равные им по рангу, осуществляют отдельные свои полномочия с согласия или под контролем таких ведомств.

Неправительственные ведомства, имеющие достаточно широкий спектр наименований (комиссии, комитеты, агентства, бюро и т. д.), могут быть подчинены правительственным ведомствам, а могут находиться в прямом подчинении правительства или его главы.

Среди неправительственных выделяются независимые ведомства (например, аудиторская служба). Они учреждаются конституцией или законом, а их руководители назначаются согласованным решением законодательной и исполнительной ветвей власти. Такие ведомства наряду с исполнительными функциями часто разрешают определенные юридические конфликты.

Во многих странах центральные органы исполнительной власти имеют подчиненные им самостоятельные отделения на местах.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под исполнительной властью и на каких уровнях она может действовать?
2. В каких органах может быть выражена исполнительная власть в центре и на местах?
3. Каковы полномочия главы государства в области исполнительной власти и от чего они зависят?
4. Что такое правительство и каковы его разновидности?
5. Как может формироваться правительство и каков его состав?
6. Каковы полномочия правительства, какой может быть его ответственность и перед кем?
7. Что представляют собой центральные органы исполнительной власти?

Литература

Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 560 с.

Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.

Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование : сб. ст. и обзоров / под ред. В. В. Маклакова. – М. : ИНИОН РАН, 1995. – 179 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2007. – 896 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2009. – 1056 с.

Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах / В. И. Лафитский [и др.] – М. : Юрид. лит., 1994. – 128 с.

Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.

Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 384 с.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие и функции судебной власти

Понятие судебной власти. Судебную власть можно определить как **относительно самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, которая на основе действующего в стране права рассматривает юридические конфликты и споры и разрешает их по существу.**

Судебная власть наряду с законодательной и исполнительной ветвями государственной власти является важнейшим атрибутом демократического государства. Как одна из ветвей государственной власти судебная власть занимает самостоятельное место в системе разделения властей и не является каким-либо придатком ни законодательной, ни исполнительной власти. Более того, судебная власть независима от других ветвей власти. Как гласит ч. 2 ст. 1 Конституционного закона РФ «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г., «судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей».

Самостоятельность и независимость судебной власти вместе с тем не носят абсолютного характера. Судебная власть действует независимо от законодательной и исполнительной ветвей власти только тогда, когда от имени государства осуществляет свою основную функцию – правосудие, т. е. когда на основе действующего в стране права рассматривает в судебных заседаниях юридические конфликты и споры и разрешает их по существу. Кроме органов судебной власти никто не может вершить правосудие, и никто не вправе вмешиваться в данную деятельность судов. Решение суда – властный акт, который должен неукоснительно исполняться и который не может быть отменен ни законодательным, ни каким-либо исполнительным органом, ни

даже главой государства. Более того, обеспечивая на основе права разрешение возникающих в обществе конфликтов, судебная власть играет важную роль в сдерживании и ограничении законодательной и исполнительной ветвей власти, осуществлении правового контроля за их деятельностью.

В то же время законодательная и исполнительная ветви власти оказывают существенное воздействие на функционирование судебной власти. Законодательная власть в принимаемых ею законах определяет судебную систему государства и принципы ее деятельности, компетенцию судов, порядок формирования судейского корпуса, статус судей, финансирование судов и т. д. Исполнительная власть осуществляет подготовку судейских кадров, организует материально-техническое обеспечение судов, решает многие другие вопросы. Так, в ряде стран от исполнительной власти в лице министерства юстиции зависит создание надлежащих условий для работы судов, подготовка кадров для замещения судейских должностей и ряд других организационных вопросов. В некоторых странах министерства юстиции сами назначают судей или играют решающую роль в процедуре их назначения. В США федеральных судей назначает Президент, в Японии судей назначает правительство.

Судебные органы являются довольно древними по своему происхождению. Они появляются на заре государственности в лице племенных советов старейшин и подобных им учреждений. В этой связи, видимо, не случайно некоторыми исследователями высказывается предположение, что слово «государство» произошло от слова «суд», поскольку самыми первыми органами государства, по их мнению, были именно суды.

Судебная власть как относительно самостоятельная и независимая ветвь государственной власти появляется в европейских странах в XVIII–XIX вв., в период перехода от абсолютной монархии к демократическим режимам. В настоящее время судебная власть как власть, стоящая на одном уровне с законодательной и исполнительной властью, существует только в тех государствах, где в основе организации и деятельности государственного аппарата лежит принцип разделения властей. Только там, где признается принцип разделения властей, судебная власть выступает в качестве арбитра в спорах между государственными органами, в том числе и между органами законодательной и исполнительной власти. Во всех остальных государствах судебная власть отсутствует, хотя судебные органы существуют.

Судебная власть, являясь самостоятельной ветвью государственной власти, обладает всеми признаками, которые присущи другим ветвям государственной власти. Решения, принимаемые судебными органами, так же как и решения органов законодательной и исполнительной власти, обязательны для всех государственных органов, должностных лиц и граждан. Так же как и другие органы государственной власти, судебные органы применяют разнообразные виды государственного принуждения. Так же как и другие государственные органы, суды осуществляют правовое регулирование общественных отношений в соответствующих сферах.

Вместе с тем судебной власти присущи и свои, специфические признаки. Во-первых, это *исключительность* судебной власти, которая выражается в том, что правосудие осуществляется только судом, и никакой законодательный или исполнительный орган государственной власти не может принять на себя осуществление данной функции. Например, в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ записано: «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом».

Во-вторых, это *особая процедура (процессуальная форма)* осуществления правосудия, которая детально регламентируется специальными правовыми актами, и нарушение которой может стать основанием для отмены судебного решения.

В-третьих, это *особый статус* должностных лиц, осуществляющих судебную власть, т. е. судей. Судьями могут быть только граждане государства, отвечающие ряду требований: имеющие определенный возрастной и образовательный ценз, определенный стаж практической работы по юридической профессии и др. Так, в ст. 119 Конституции РФ говорится: «Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации».

В-четвертых, это *особый режим деятельности*, который выражается в независимости судей и подчинении их только закону, в несменяемости и неприкосновенности судей.

В-пятых, это *особая система контроля* за деятельностью судебной власти, которая является контролем за законностью судебных решений. Такая система контроля осуществляется посредством судебного надзора вышестоящими судами и исклю-

чает какое-либо вмешательство со стороны органов законодательной и исполнительной власти.

Функции судебной власти. Судебная власть как самостоятельная ветвь государственной власти выполняет целый ряд функций. Основной и наиболее важной из них является осуществление *правосудия*. Правосудие – это рассмотрение в судебных заседаниях на основе действующего в стране права юридических конфликтов и споров и разрешение их по существу. Оно осуществляется посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства.

Другой важной функцией судебной власти является *судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения*. Так, например, ст. 22, 23 и 25 Конституции РФ предусматривают применение таких мер процессуального принуждения, как арест, заключение под стражу, ограничение права на тайну переписки и некоторых других только по решению суда.

В качестве функции судебной власти рассматривается также *толкование правовых норм*. Так, согласно ч. 5 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации. Толковать нормы права правомочны и другие суды Российской Федерации.

Функцией судебной власти является и *официальное удостоверение фактов, имеющих юридическое значение*. В частности, только суд может признать лицо умершим или безвестно отсутствующим, установить наличие родственных отношений и т. д.

Выделяется и такая функция судебной власти, как *ограничение правосубъектности граждан*. Например, решение о признании гражданина недееспособным в силу врожденного слабоумия или душевного заболевания может принять только суд.

В литературе обращается также внимание и на так называемые внутренние функции судебной власти, т. е. функции, обращенные главным образом к системе судебных органов. Это судебный надзор за решением судов, судебное управление, рассмотрение дисциплинарных проступков судей и некоторые другие.

§ 2. Органы судебной власти и формирование судейского корпуса

Органы судебной власти. Вопрос об органах судебной власти на первый взгляд может показаться достаточно простым. Коль скоро речь идет о судебной власти, то органами, ее осуществляющими, могут быть только суды. Об этом, в частности, прямо говорится в ч. 1 ст. 1 Федерального закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.: «Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа». Представители народа, привлекаемые в установленных законом случаях к осуществлению правосудия, – это присяжные, народные и арбитражные заседатели, которые при осуществлении правосудия приравниваются к судьям. Немного иначе и, как представляется, более точно гласит ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г.: «Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия». Но только ли судам принадлежит судебная власть или она ими лишь осуществляется?

Если обратиться к конституциям различных государств, то можно обнаружить, что в главах, посвященных судебной власти, говорится не только о судах, но и о некоторых других органах государства. Так, в разделах и главах о судебной власти в конституциях Бельгии (гл. VI), Греции (разд. V), Испании (разд. VI), Нидерландов (гл. VI), Франции (разд. VIII) и ряда других государств встречаются статьи об органах прокуратуры. Говорится об органах прокуратуры и в гл. 7 «Судебная власть» Конституции Российской Федерации (ст. 129). В ч. 4 и 5 ст. 92 Конституции Греции содержатся положения о нотариусах, хранителях ипотечных записей, актов гражданского состояния, а также о директорах агентств по учету недвижимости. Статья 92 данной Конституции входит в раздел «Судебная власть». Кроме того, законодательство многих стран предусматривает возможность физическим и юридическим лицам обращаться для разре-

шения конфликтов к негосударственным квазисудебным учреждениям (например, к третейским судам).

В последние десятилетия в ряде стран появились такие органы, как Высшие советы судебной власти (Высшие советы магистратуры). Эти органы не осуществляют правосудия и не являются высшей судебной инстанцией. Они рассматриваются как представительные и одновременно как распорядительные органы судейского сообщества. Например, ст. 122 Конституции Испании называет Высший совет судебной власти органом управления в данной сфере. К ведению этих органов относится все, что связано с назначением судей, продвижением их по службе, их дисциплинарной ответственностью вплоть до освобождения от должности, а также вопросы внутренней организации работы судов. В Российской Федерации аналогичные функции возложены на Судебный департамент при Верховном Суде РФ. В частности, в ст. 1 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» от 8 января 1998 г. говорится, что Судебный департамент осуществляет организационное обеспечение деятельности судов и органов судейского сообщества, под которым понимаются мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера.

В этой связи возникает резонный вопрос: можно ли относить названные и подобные им органы к системе органов судебной власти или органами судебной власти являются только суды?

Как представляется, говоря об органах судебной власти, нужно, прежде всего, различать органы собственно судебной власти и органы, содействующие осуществлению судебной власти (органы, содействующие отправлению правосудия). К последним обычно относят органы прокуратуры, адвокатуру, следственные органы, нотариат, квазисудебные и некоторые другие органы. Эти органы по общему правилу не входят в систему органов судебной власти. Исключение составляют органы прокуратуры, следственные и некоторые другие органы, поскольку по законодательству отдельных государств они входят в состав органов судебной власти. Так, например, в Германии, Испании и Франции органы прокуратуры включены в состав судейского корпуса и находятся при судах. При судах согласно ст. 128 Конституции Болгарии функционируют и следственные органы, осуществляя предварительное производство по уголовным делам. В ряде стран существует специальная судебная по-

лиция, которая подчинена судебной власти (например, в Италии). Что же касается органов собственно судебной власти, то к ним относятся суды и те органы, которые по смыслу законодательства соответствующих государств отнесены к органам судебной власти. В то же время основу органов судебной власти составляют суды, которые призваны осуществлять правосудие и которые в единстве своем образуют судебную систему соответствующего государства.

Формирование судейского корпуса. Судейский корпус, который составляют судьи, осуществляющие правосудие, формируется, как правило, путем назначения. Порядок назначения судей в различных странах определяется законодательством по-разному. Так, в ФРГ судей федеральных высших судов назначает федеральный министр юстиции совместно с Комитетом по выборам судей, а судей нижестоящих – министры юстиции земель также совместно с Комитетом по выборам. Во Франции, Греции, Польше, Румынии и других право окончательного назначения судей принадлежит Президенту, в Испании, Бельгии, Нидерландах и других – монарху. В США федеральных судей назначает Президент с согласия Сената. В Японии судей назначает правительство. В Российской Федерации судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда назначает верхняя палата Федерального Собрания РФ – Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации, остальных судей назначает Президент РФ.

В ряде стран судьи (как правило, низших судов) избираются населением. В США в большинстве штатов судьи избираются гражданами на определенный срок. При этом в некоторых штатах существует даже возможность досрочного отзыва судьи избирателями. В 14 штатах судьи назначаются губернатором по представлению судейского комитета, но через определенное время они должны получить поддержку большинства избирателей. Если такой поддержки в ходе голосования получить не удалось, судья обязан уйти в отставку.

К судьям, назначаемым на должность или избираемым населением, предъявляются определенные требования. Прежде всего, это возрастной ценз, который устанавливается законом или сложившейся практикой. Например, согласно ст. 119 Конституции РФ судьями, как уже отмечалось, могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет. А вот судьями Кон-

ституционного Суда РФ могут быть граждане РФ, достигшие уже 40 лет, а судьями Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ – граждане, достигшие 35 лет. Во Франции и Великобритании по сложившейся практике судьями назначают лиц, как правило, не моложе 40 лет.

Во многих странах судьи назначаются вначале на определенный срок (от трех до десяти лет), а затем пожизненно. Но и при пожизненном назначении они обязаны уйти в отставку, как правило, по достижении предельно допустимого возраста (например, в Великобритании 72 года, в Японии 65 лет). В Российской Федерации предельный возраст пребывания в должности судьи составляет 70 лет. Полномочия судьи могут быть прекращены и досрочно, т. е. до достижения им предельного возраста пребывания в должности. Так, по законодательству Российской Федерации полномочия судьи могут быть прекращены, в том числе досрочно, по следующим основаниям:

- 1) письменного заявления судьи об отставке;
- 2) неспособности по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- 3) письменного заявления судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- 4) достижения судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечения срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;
- 5) увольнения судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- 6) прекращения гражданства Российской Федерации;
- 7) занятия деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- 8) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- 9) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- 10) смерти судьи или вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- 11) отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

В некоторых странах (Великобритании, США, Японии) судьи могут быть отстранены от должности путем специальной парламентской процедуры – импичмента.

Помимо возрастного ценза к судьям могут предъявляться и квалификационные требования. Например, по законодательству Российской Федерации судьями могут быть граждане РФ, не только достигшие установленного законом возраста, но и имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (для судей Конституционного Суда – не менее 15 лет, для судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда – не менее 10 лет). К судьям предъявляются также и некоторые другие требования: авторитет, безупречная репутация и пр.

На судей распространяется также принцип несовместимости должностей: судья не вправе занимать иные государственные должности, муниципальные должности, вообще заниматься другой оплачиваемой работой (в некоторых странах устанавливаются исключения для преподавательской, научной и иной творческой деятельности), заниматься коммерцией. Для мировых судей, которые являются в большинстве стран непрофессиональными судьями и могут не получать зарплату или иное вознаграждение за осуществление судейских функций, список ограничений несколько короче. При назначении на конкретные судейские должности принимаются во внимание также родственные связи. По законодательству Российской Федерации судья не вправе быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Судья не вправе также входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

§ 3. Судебная система и ее элементы

Понятие и элементы судебной системы. Механизмом реализации судебной власти является судебная система. Судебная система представляет собой сложноорганизованную, имеющую несколько взаимосвязанных звеньев систему органов, осуществляющих правосудие. Каждое государство имеет свою судебную систему. При этом судебная система того или иного государства может включать в свой состав как государственные, так и негосударственные судебные органы.

Низшую ступень судебной системы занимают так называемые *общественные суды*. К общественным судам относятся, например, народные суды в Индии, медиаторы во Франции, консилиаторы (примирители) в Италии. Данные суды рассматривают малозначительные или незначительные гражданские и уголовные споры. Члены этих судов избираются непосредственно населением из числа наиболее уважаемых и авторитетных граждан. При этом они не обязаны иметь юридическое образование и за свою работу не получают какого-либо вознаграждения.

Близко к общественным судам стоят *суды, действующие на основе обычного права*. К ним относятся преимущественно племенные суды, существующие в некоторых странах Тропической Африки и Океании, а также суды аксакалов, действующие в среднеазиатских республиках. Например, в ч. 1 ст. 85 Конституции Кыргызстана говорится: «По решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айлов, поселков, городов из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов».

Особое место среди судебных органов занимают *религиозные (церковные) суды*. Их можно подразделить на четыре группы. Первую группу составляют суды, рассматривающие на основе норм канонического права только внутрицерковные дела. Вторую группу составляют суды, рассматривающие на основе норм канонического права как внутрицерковные, так и иные, например, семейные дела. К третьей группе относятся мусульманские (шариатские) суды, рассматривающие вопросы личного статуса по спорам между мусульманами или лицами, которые выразили желание на рассмотрение дела на основе норм шариата. Четвертую группу составляют мусульманские (шариатские)

суды с универсальной юрисдикцией, функционирующие в монархиях Персидского залива.

В судебной системе любого государства даже при наличии негосударственных судов основная роль в осуществлении судебной власти и правосудия принадлежит все-таки *государственным судам*. Существует две основные разновидности государственных судов: общие и специальные.

Общие государственные суды (по-другому – суды общей юрисдикции) – это суды, осуществляющие правосудие, как правило, по уголовным и гражданским делам (в Российской Федерации суды общей юрисдикции осуществляют правосудие по уголовным, гражданским и административным делам). В разных странах встречается от двух до четырех звеньев (инстанций) общих судов. Двухзвенная система общих судов – местные суды и верховный суд – существует лишь в некоторых постсоциалистических государствах, имеющих только районное административно-территориальное деление, но не имеющих областного. Три звена общих судов существует в некоторых государствах с двухзвенным административно-территориальным делением (районным и областным), а также в некоторых других государствах (например, в Швеции, где существует около ста окружных судов, около двадцати апелляционных и Верховный суд). Четыре звена общих судов имеется в Италии, Франции и ряде других стран.

Особое место в системе общих судов принадлежит мировым судам, которые рассматривают не только гражданские дела со сравнительно невысокой ценой иска, но и незначительные уголовные дела. В Российской Федерации мировые суды рассматриваются как суды субъектов Федерации, хотя и входят в общую судебную систему.

Специальные государственные суды – это арбитражные, административные, избирательные, трудовые, семейные, военные, ювенальные (по делам несовершеннолетних) и некоторые другие суды. Особая роль среди специальных судов принадлежит конституционным судам, осуществляющим контроль за конституционностью правовых актов. Если правовой акт, в том числе и закон, признан конституционным судом не соответствующим конституции, он утрачивает силу. В Российской Федерации наряду с Конституционным Судом РФ существуют конституционные суды субъектов-республик и уставные суды других субъектов федерации (следят за соответствием правовых ак-

тов субъекта Федерации уставу этого субъекта). Специальные суды могут входить в систему судов общей юрисдикции или образовывать особую подсистему судебной системы. Вследствие этого принято различать определенные модели судебных систем.

Модели судебных систем. В современных государствах наиболее распространенными являются две модели судебных систем: англосаксонская (англо-американская) и романо-германская (европейская континентальная).

Для *англосаксонской* модели характерны следующие признаки:

- наличие единой системы судов, возглавляемой верховным (высшим) судом. Например, в США всю федеральную систему судов возглавляет Верховный суд;

- признание за судами правотворческой функции, т. е. функции, связанной с созданием норм права;

- предельная состязательность судебного процесса, при которой суд в значительной мере пассивен и следит главным образом за соблюдением сторонами процессуальных норм;

- более широкое, чем в романо-германской системе, использование институтов присяжных заседателей и мировых судей;

- исключительно апелляционная форма обжалования судебных решений;

- более широкая, чем в романо-германской системе, практика избрания судей.

Для *романо-германской* модели характерны несколько иные признаки:

- во многих государствах отсутствует единая система судов, поскольку существует несколько систем судебных органов (общие суды, административные суды, трудовые суды и т. д.), каждая из которых возглавляется своим высшим судом. Например, в Федеративной Республике Германии согласно Основному закону наряду с Федеральным конституционным судом действует еще пять высших судов: Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральная финансовая палата, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд. В Российской Федерации согласно Конституции и Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» действует три высших суда: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

- существует достаточно развитая законодательная база, определяющая организацию и деятельность судов;
- активная роль судьи в процессе. Он не только ведет заседание, но и участвует в сборе доказательств;
- наряду с апелляционным используется также кассационный и ревизионный порядок обжалования судебных решений;
- меньшая, чем в англосаксонской системе, распространенность институтов присяжных заседателей и мировых судей;
- создание органов полного или частичного судейского самоуправления с кадровыми полномочиями.

Помимо англосаксонской и романо-германской некоторые исследователи выделяют также социалистическую и мусульманскую модели судебных систем. В качестве характерных черт *социалистической* модели выделяются, например, такие, как: выборность всех судей непосредственно избирателями или представительными органами, а народных заседателей трудовыми коллективами; совпадение границ административно-территориальных единиц и судебных округов; совместное постановление решений судьей и народными заседателями в совещательной комнате. Что же касается *мусульманской* модели, то она характеризуется в основном тем, что мусульманскому суду подлежат только единоверцы или лица, согласившиеся на такой суд, а также отсутствием народных и присяжных заседателей и отсутствием процедуры обжалования решений мусульманского суда.

§ 4. Осуществление судебной власти (правосудия)

Принципы организации и деятельности органов судебной власти. Принципы организации и деятельности органов судебной власти – это отправные начала, которые лежат в основе как организации (формирования) судебной власти, так и в основе ее функционирования. Законодательство подавляющего большинства современных государств закрепляет следующие основополагающие принципы организации и деятельности органов судебной власти: независимость органов судебной власти, осуществление правосудия только законными судами, запрет на создание чрезвычайных судов, участие представителей общест-

венности в осуществлении правосудия, всеобщий и равный доступ к правосудию, публичность (гласность) судебных слушаний, состязательность судебного процесса, мотивированность судебных действий, включая судебные решения, возможность обжалования судебного решения.

Независимость органов судебной власти. О независимости органов судебной власти от законодательных и исполнительных органов уже говорилось в самом начале данной главы. Суды, осуществляя правосудие, действуют независимо вообще от любых органов и организаций государства, в том числе и от высших судебных инстанций. Они независимы также от каких бы то ни было негосударственных организаций и отдельных граждан.

Принцип независимости органов судебной власти опирается на резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Основные принципы независимости судебных органов», принятой 13 декабря 1985 г. Согласно этой резолюции независимость судей и судебных органов должна быть провозглашена, закреплена в законодательстве и обеспечена государством. При этом государство обязано предоставлять судебным органам средства, позволяющие им надлежащим образом исполнять их функции. Кроме того, по данной резолюции все государственные органы и негосударственные организации обязаны уважать независимость судов и судей и не вмешиваться ни в какой форме в отправление правосудия, а судьи обязаны быть беспристрастными и подчиняться в своей деятельности исключительно закону.

Принцип независимости органов судебной власти зафиксирован в законодательстве многих современных государств и чаще всего выражен в предписании, согласно которому судьи независимы и подчиняются только закону. В ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона РФ «О судебной системе Российской Федерации» этот принцип сформулирован следующим образом: «Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону».

Осуществление правосудия только законными судами. Этот принцип означает, что правосудие осуществляется только органами судебной власти, созданными в соответствии с действующим в стране законодательством. Никакие другие органы осуществлять правосудие не вправе. Как уже отмечалось, ч. 1 ст.

118 Конституции РФ гласит: «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Более развернуто этот принцип сформулирован в ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», где сказано: «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом».

Запрет на создание чрезвычайных судов исключает создание каких-либо «особых совещаний», «специальных трибуналов» и т. п. В ч. 3 ст. 118 Конституции РФ установлено: «Создание чрезвычайных судов не допускается». Вместе с тем в некоторых государствах допускается возможность образования чрезвычайных судов в военное время на территории, где непосредственно ведутся военные действия. Чрезвычайные суды обычно существуют в государствах с тоталитарными и авторитарными режимами, осуществляя там репрессивную политику. Так, например, они широко использовались в фашистской Италии и фашистской Германии, а также при сталинском режиме в СССР. Чрезвычайные суды не следует отождествлять с военными судами. Последние могут создаваться как в мирное, так и в военное время. Их деятельность распространяется только на военнослужащих, совершивших преступления, и осуществляется в полном соответствии с законом.

Участие представителей общественности в осуществлении правосудия проявляется главным образом в том, что представители общественности участвуют в осуществлении правосудия в качестве либо присяжных, либо судебных заседателей.

Присяжные заседатели отбираются по специальным методикам из списков совершеннолетних граждан, составленных муниципальными органами. Присяжные участвуют преимущественно в уголовных процессах и решают вопросы не столько права, сколько факта: они должны определить, имело ли место деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый, совершил ли он его, виновен ли в совершении данного деяния и т. д. В зависимости от вердикта присяжных судья либо назначает наказание подсудимому, либо оправдывает его. Суд присяжных наиболее широкое распространение получил в Великобритании, США и некоторых других англоязычных странах. В Российской Федерации участие присяжных заседателей в отправлении пра-

всудия предусмотрено Конституцией РФ (ч. 4 ст. 123), Федеральным законом «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 20 августа 2004 г. и другими законодательными актами.

Судебные заседатели, которых называют также шеффенами, распространены, в основном, в государствах Западной Европы. В отличие от присяжных заседателей шеффены участвуют непосредственно в составе суда наряду с профессиональным судьей и на равных с ним правах.

В социалистических странах функционирует институт не судебных, а народных заседателей. В Российской Федерации кроме присяжных заседателей законодательством предусмотрены также народные заседатели (участвуют в деятельности военных судов) и арбитражные заседатели (участвуют в деятельности арбитражных судов).

Всеобщий и равный доступ к правосудию характеризуется тем, что все граждане равны перед законом и судом, а значит, любое лицо может обратиться в суд за защитой своих прав и законных интересов. Какие-либо ограничения при этом недействительны. «Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом», – гласит ч. 1 ст. 47 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем всеобщему и равному доступу к правосудию нередко препятствует дороговизна юридической помощи, в которой зачастую нуждаются граждане при обращении в суд и участии в судебном процессе. И хотя законодательством многих государств, в том числе и нашего, предусмотрена бесплатная юридическая помощь малоимущим слоям населения (см., например, ч. 1 ст. 48 Конституции РФ), тем не менее, во многих случаях невозможно обойтись без дорогостоящей помощи адвоката. Как заметил один итальянский юрист, «правосудие служит народу, но обходится ему очень дорого»¹.

Публичность (гласность) судебных слушаний. Осуществление правосудия должно быть открытым для публики и средств массовой информации, что способствует повышению правовой культуры населения, а также позволяет общественному мнению оценивать деятельность судебных органов. Вместе с

¹ Цит. по: Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. М., 2009. С. 399.

тем во многих государствах законодательство разрешает проведение закрытых судебных заседаний в тех случаях, когда затрагиваются вопросы государственной безопасности, морали, частной жизни, общественного порядка. Так, например, ч. 1 ст. 123 Конституции РФ гласит: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом». Часть 1 ст. 148 Конституции Бельгии устанавливает: «Заседания судов публичны, если только их публичность не представляет опасности для нравов или порядка; в таком случае суд объявляет об этом своим решением». Однако и в этих случаях решение суда оглашается публично.

Состязательность судебного процесса означает, что стороны в судебном процессе (обвинитель и подсудимый, истец и ответчик) имеют равные возможности в предоставлении суду доказательств, в отстаивании своих правовых позиций. Так, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ гласит: «Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон». Суд же для вынесения объективного решения выступает как арбитр, беспристрастно оценивающий все обстоятельства дела.

Мотивированность судебных действий также необходима для вынесения объективного решения по делу. В ст. 111 Конституции Италии прямо сказано: «Все действия судебной власти должны быть мотивированы». Мотивированность действий судебной власти объясняется тем, что эти действия весьма значимы для судеб людей, в связи с чем они должны быть взвешенными и обоснованными. Особенно это касается судебных решений, в которых выражен конечный результат судебного разбирательства. На мотивированности судебных решений акцентирует, в частности, внимание ст. 120 Конституции Испании, которая гласит: «Судебные решения всегда должны быть мотивированы и должны объявляться публично».

Возможность обжалования судебного решения состоит в том, что лица, интересы которых затрагивает судебное решение, вправе обжаловать его в вышестоящий суд. Существует две основные формы обжалования судебных решений, не вступивших в законную силу: апелляция и кассация. При *апелляционном порядке* обжалования вышестоящий суд пересматривает дело по существу с новой проверкой ранее рассмотренных и вновь представленных доказательств и постановляет свое решение, отме-

няя решение нижестоящего суда. При *кассационном порядке* обжалования вышестоящий суд проверяет только соблюдение нижестоящим судом закона, не вдаваясь в существо дела. Если вышестоящий суд отменяет в кассационном порядке решение нижестоящего суда, дело заново рассматривается обычно тем же нижестоящим судом, но в ином составе судей.

Наряду с этими двумя формами обжалования судебных решений существует и смешанная форма – *ревизионная*. Ревизионная форма сочетает черты апелляционной и кассационной форм, причем в разных странах это сочетание различно. При ревизионной форме вышестоящий суд может отменить решение нижестоящего суда и постановить свое, как при апелляции, может вернуть дело на новое рассмотрение в нижестоящий суд, как при кассации, а может просто откорректировать решение нижестоящего суда без его отмены.

Следует заметить, что в странах с англосаксонской судебной системой применяется только апелляционная форма обжалования, а в странах с романо-германской судебной системой – и апелляционная, и кассационная, и ревизионная формы. При этом в одних странах сочетаются апелляционная и кассационная, в других – апелляционная и ревизионная формы.

В литературе обращается внимание и на некоторые другие принципы организации и деятельности органов судебной власти (принцип ответственности государства за судебную ошибку, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и т. д.).

Осуществление судебной власти. Судебная власть (правосудие), как уже отмечалось, осуществляется посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства.

Конституционное судопроизводство представляет собой порядок рассмотрения и разрешения юридических дел в судах, выполняющих функции конституционного контроля. Под конституционным контролем обычно понимается проверка законов с точки зрения их соответствия Конституции страны. Чаще всего функции конституционного контроля выполняют конституционные суды. Так, в ст. 1 Федерального конституционного закона РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. говорится: «Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть по-

средством конституционного судопроизводства». Вместе с тем во многих государствах конституционные суды как таковые отсутствуют и функции конституционного контроля выполняют другие органы судебной власти. В частности, в некоторых европейских странах, в ряде стран Латинской Америки, в мусульманских странах конституционный контроль осуществляют различные квазисудебные органы (например, во Франции и ее бывших колониях – конституционные советы, в некоторых странах Латинской Америки – конституционные палаты высших судебных органов, в мусульманских странах – органы конституционно-религиозного контроля).

В странах, где конституционное правосудие не выделено из общего правосудия, конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции (США, англоязычные страны, ряд стран Латинской Америки, скандинавские страны, Япония). При этом правом такого контроля может быть наделена каждая судебная инстанция или исключительно верховный суд.

В некоторых странах (Греция, Португалия, Эквадор) сформировалась смешанная модель конституционного правосудия, при которой в систему органов конституционного правосудия входят как специализированный орган, так и суды общей юрисдикции.

Проверка законов с точки зрения их соответствия Конституции страны является главным, но не единственным вопросом в компетенции конституционных судов. Конституционным судам подведомственны и некоторые другие вопросы. Например, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 125) Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не только федеральных законов, но и нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации также разрешает споры о компетенции:

- а) между федеральными органами государственной власти;
- б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; дает толкование Конституции Российской Федерации; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Порядок рассмотрения дел в конституционных судах (конституционное судопроизводство) регламентируется законами о конституционных судах и регламентами этих судов. В Российской Федерации порядок конституционного судопроизводства регламентируется, прежде всего, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г.

Административное судопроизводство связано с рассмотрением и разрешением жалоб частных лиц на решения и действия органов государственного управления и должностных лиц. Расширение масштабов деятельности исполнительной власти в современных условиях и увеличение в связи с этим количества управленческих актов повлекло за собой увеличение потока жалоб граждан, а также различных управленческих споров (например, споров между территориальными единицами, споров о правах государственных служащих и т. д.). Это привело в свою очередь к выделению в ряде стран (Франции, Германии, Италии и др.) административных судов в качестве самостоятельной системы судебных органов.

Для разрешения административных споров в административных судах используются особые процессуальные формы (на-

пример, отсутствует состязательность). Судьи должны иметь специальную профессиональную подготовку. Дела рассматриваются коллегиально. Административные суды вправе аннулировать управленческие акты, противоречащие закону, обязать внести изменения в акт, возместить лицу ущерб в случае признания акта неправомерным и т. п.

Вместе с тем самостоятельная система административных судов (административная юстиция) существует не во всех государствах. Нет административных судов, в частности, в государствах с англосаксонской судебной системой. В этих государствах административные споры рассматриваются в судах общей юрисдикции. Отсутствуют административные суды и в Российской Федерации. Административные споры в Российской Федерации рассматриваются в судах общей юрисдикции (подразд. III разд. II Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Гражданское судопроизводство связано с рассмотрением и разрешением гражданских дел, как правило, в судах общей юрисдикции. К гражданским делам относятся, прежде всего, имущественные споры, которые возникают между гражданами, между гражданами и организациями, а также между организациями. Кроме того, к гражданским делам относятся семейные, трудовые, жилищные, земельные, экологические и некоторые другие споры. В государствах, где существуют специальные суды по рассмотрению тех или иных категорий гражданских дел, эти дела рассматриваются в соответствующих специальных судах. Например, в ФРГ наряду с судами общей юрисдикции и некоторыми другими судами существуют трудовые и социальные суды, которым подведомственны соответственно трудовые и социальные споры. В Российской Федерации имущественные споры в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности рассматриваются и разрешаются арбитражными судами.

Порядок гражданского судопроизводства определяется конституциями и другими законодательными актами, содержащими нормы гражданского процессуального права. В Российской Федерации порядок гражданского судопроизводства определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Гражданским про-

цессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Уголовное судопроизводство связано с рассмотрением и разрешением уголовных дел в судах общей юрисдикции. К уголовным делам относятся дела о преступлениях, предусмотренных уголовным законодательством страны. Порядок уголовного судопроизводства определяется уголовно-процессуальным законодательством. В Российской Федерации это Уголовно-процессуальный кодекс РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся согласно Конституции РФ составной частью российской правовой системы и содержащие уголовно-процессуальные нормы.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под судебной властью и какие функции она выполняет?
2. В каких органах преимущественно выражена судебная власть и в каких органах, кроме судов, может быть выражена еще?
3. Как формируется судейский корпус и какие основные требования предъявляются к кандидатам в судьи?
4. Что представляет собой судебная система и каковы ее элементы?
5. Какие модели судебных систем существуют в современном мире?
6. Каковы принципы организации и деятельности органов судебной власти?
7. Каким образом осуществляется судебная власть?

Литература

Абросимова Е. Б. Конституционные основы судебной власти в зарубежных странах: конспект лекций / Е. Б. Абросимова. – Тверь : Твер. гос. ун-т, 2000. – 60 с.

Боботов С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / С. В. Боботов. – М. : ЕАВ, 1994. – 128 с.

Бойцова Л. В. Уголовная юстиция: гражданин – государство / Л. В. Бойцова. – Тверь : Твер. гос. ун-т, 1994. – 100 с.

Гуценко К. Ф. Уголовный процесс западных государств / К. Ф. Гуценко, Л. В. Головкин, Б. А. Филимонов. – М. : Зерцало-М, 2001. – 470 с.

Елисеев Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. Источники, судоустройство, подсудность : учеб. пособие / Н. Г. Елисеев. – М. : Статут, 2000. – 270 с.

Ершов В. В. Суд в системе органов государственной власти // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 31–37.

Клишас А. А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / А. А. Клишас. – М. : Междунар. отношения, 2004. – 285 с.

Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. – М. : ООО «ТК Велби», 2003. – 720 с.

Судебные системы европейских стран : справочник / пер. с фр. Д. И. Васильева; пер. с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.

Судебные системы западных государств / отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1991. – 238 с.

§ 1. Соотношение государства и общества

Понятие общества. Изложение вопроса о соотношении государства и общества целесообразно начать с выяснения того, что такое общество. Хотя это понятие нами ранее уже употреблялось, тем не менее необходимо все-таки выяснить, о чем же идет речь, когда мы говорим об обществе. Дело в том, что в русском языке слово «общество» имеет несколько значений и употребляется в разных смыслах. Так, например, под обществом понимают совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности; круг людей, объединенных общностью положения, происхождения, интересов; добровольное постоянно действующее объединение людей для какой-нибудь цели; ту или иную среду людей, компанию и т. д.¹ В настоящем параграфе и в пособии в целом понятие «общество», при отсутствии специальных на то оговорок, употребляется в самом широком смысле этого слова: как совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности.

Как совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности, общество характеризуется следующими признаками.

Во-первых, это *совокупность или определенный союз людей*. Данный признак является самым общим, поскольку совокупностью, союзом людей может быть не только общество в

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 353.

рассматриваемом нами смысле, но и семья, а также различные организации, сообщества, ассоциации людей.

Во-вторых, это союз людей, *наделенных сознанием и волей*. Общество является результатом сознательно волевого объединения людей в единый союз. В этой связи едва ли правильно считать, например, первобытное стадо обществом, поскольку довольно сложно говорить, что члены первобытного стада были наделены сознанием и волей.

В-третьих, это союз людей, *взаимодействующих* друг с другом *по поводу значимых для них потребностей*. Общество, как принято считать, является результатом такого взаимодействия, поскольку в обществе люди находятся друг с другом в многообразных связях и отношениях.

В-четвертых, это союз людей, *сложившийся на основе общих, взаимных интересов*, имеющих объективный и постоянный характер. Данные интересы формируются на основе индивидуальных или групповых интересов и реализуются в результате взаимодействия людей друг с другом.

В-пятых, это союз людей, *характеризующийся наличием публичной власти* (потестарной – в первобытном обществе и государственной – в государственно-организованном обществе). Эта власть обеспечивает обществу внутренний порядок и внешнюю безопасность.

В-шестых, это союз людей, отношения между которыми *регулируются* различными и, прежде всего, *обязательными для всех правилами поведения* (обычаями – в первобытном обществе и нормами позитивного права – в государственно-организованном обществе).

Общество, таким образом, не есть какая-то механическая совокупность людей. Это сложный и внутренне противоречивый социальный организм, сущность которого проявляется в многообразных связях и отношениях, возникающих и складывающихся между людьми и их объединениями. Вследствие этого общество нередко определяют как совокупность или систему общественных отношений, т. е. отношений, которые складываются между людьми в процессе их совместной жизни и деятельности.

Государство в структуре общества. Общество принято рассматривать как многоуровневую систему, имеющую сложную структуру. В самом общем виде структура общества выражается в связях и отношениях, существующих между элемента-

ми этой системы. К последним принято относить, прежде всего, людей, ибо общество – это совокупность, союз людей. Вместе с тем люди – не единственный структурный элемент общества. Наряду с ними к структурным элементам общества относят различные социальные общности (классы, сословия, социальные группы и т. д.), экономическую, политическую, идеологическую (культурную), социальную и иные сферы общественной жизни, социальные и политические институты и многие другие элементы. В качестве наиболее значимых социальных и политических институтов, а, следовательно, и структурных элементов, составных частей общества, выступают государство и позитивное право.

Государство относится к числу важнейших структурных элементов общества, играющих в его системе едва ли не перво-степенную роль и воздействующих на самые различные стороны общественной жизни. Общество – это целостный организм, нуждающийся в управлении и регулировании. Государство как особая политическая организация, являющаяся официальным представителем общества, осуществляет такое управление и регулирование. Вследствие этого государство играет в обществе роль организующего фактора, создавая и обеспечивая в нем необходимый порядок и определяя важнейшие направления его развития. Вместе с тем государство способно оказывать на общество и негативное воздействие. Обычно это имеет место тогда, когда государство отрывается от своих общественных корней, становится над обществом и всецело подчиняет интересы общества своим собственным интересам.

Рассматривая государство в качестве важнейшего структурного элемента общества, необходимо в то же время иметь в виду, что государство – не вечный спутник общества. Было время, когда в структуре общества такой элемент отсутствовал. Историю человеческого общества с момента его возникновения и до наших дней принято делить на два больших периода: период первобытного, догосударственного общества и период государственно-организованного общества. Первый, наиболее продолжительный в истории человеческого общества период, не знал государственности. Поэтому такой элемент, как государство, в его структуре отсутствовал. Он появляется лишь в государственно-организованном обществе. Причем в качестве элемента государственно-организованного общества государство можно рассматривать лишь в том случае, когда оно трактуется в узком

смысле, т. е. как выделившаяся из общества особая политическая организация, как определенный политический институт. Если же государство трактовать широко, т. е. как определенным образом организованное общество, то в этом случае государство и общество (государственно-организованное общество) будут совпадать.

Возникновение и существование в обществе государства со временем поставило в науке проблему соотношения общества и государства. В различные исторические периоды эта проблема решалась по-разному. Первоначально никакого различия между обществом и государством не проводилось. Господствовала широкая трактовка государства, согласно которой государство – это определенным образом организованное общество. Однако, примерно с XVII–XVIII вв., постепенно пробивает себе дорогу узкая трактовка государства. С этого времени отдельные мыслители начинают проводить различие между обществом и государством и рассматривать государство в качестве составной части, элемента общества.

Широкая трактовка государства, когда оно мыслится как определенным образом организованное общество, как взятые в единстве территория, население и публичная власть, во многом была обусловлена особенностями традиционного (сословно-кастового) общества, которое характерно для эпохи рабовладения и феодализма. В традиционном обществе создавалась иллюзия совпадения общества и государства, так как государство стремилось полностью подчинить своим интересам интересы общества. Государство контролировало экономическую, духовную, религиозную, бытовую и многие другие области жизнедеятельности людей. Имело место почти полное огосударствление общественной жизни, проникновение государства во все ее сферы с его детальной и неоправданно мелочной регламентацией, осуществляемой при помощи норм позитивного права. По сути дела государство всецело поглощало собой общество и лишь с началом формирования гражданского общества ситуация коренным образом начинает меняться. Иллюзия совпадения общества и государства постепенно исчезает, поскольку с этого момента общество начинает приобретать определенную независимость от государства и даже известным образом противостоять ему. Однако более подробно мы поговорим об этом при освещении следующего вопроса.

§ 2. Государство и гражданское общество

Понятие гражданского общества. Прежде чем говорить о соотношении государства с гражданским обществом, а именно этому посвящен данный параграф, необходимо выяснить, что такое гражданское общество, поскольку понятия «общество» и «гражданское общество» отождествлять не принято.

В общественно-политической мысли термин «гражданское общество» стал использоваться еще в античную эпоху. Однако античные мыслители не придавали этому термину сколько-нибудь особого значения. Под гражданским обществом они обычно понимали сообщество свободных граждан, и это сообщество фактически отождествлялось ими с государством. Подобный подход, как отмечается в литературе, был обусловлен уровнем развития экономических и социально-политических отношений, в частности примитивными формами разделения труда, начальным этапом развития товарно-денежных отношений, огосударствлением общественной жизни, кастовым характером социальной структуры¹.

Дальнейшее развитие экономических и социально-политических отношений повлекло за собой коренные изменения в структуре общества. В обществе начинают появляться независимые от государства и в какой-то мере противостоящие ему институты. Иллюзия совпадения общества и государства постепенно исчезает, что, в свою очередь, приводит к изменению взглядов и на понятие государства, и на понятие гражданского общества. Примерно с середины XVII в., и даже несколько раньше, отдельные мыслители начинают проводить различие между обществом и государством и трактовать государство с более узких позиций. С этого же времени новым содержанием начинает наполняться и термин «гражданское общество». Под гражданским обществом начинают понимать уже не просто сообщество свободных граждан, а определенную, независимую от государства сферу общественной жизни, составляющую область частных интересов. Со временем в общественно-политической мысли утверждается либеральная трактовка гражданского общества, берущая свое начало от Т. Гоббса и Дж. Локка. Суть

¹ См.: Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2005. С. 347.

данной трактовки составляла идея индивидуальной свободы, под которой понималась основанная на частной собственности свобода каждого отдельного человека от вмешательства извне и, прежде всего, от вмешательства со стороны государства. Согласно этой либеральной трактовке, которая разделялась многими мыслителями Нового времени, гражданское общество мыслилось как независимая от государства сфера общественной жизни, в которую государство не вправе вторгаться. Эту сферу составляли имущественные, рыночные, семейные и иные отношения частного порядка, а также складывающиеся на их основе различные социальные институты: семья, церковь, предпринимательские союзы и сообщества, общественные объединения и т. д. Иными словами, под гражданским обществом стала пониматься сфера частных отношений и соответствующих им институтов, которая отличалась от сферы публичных, государственных отношений и институтов. В дальнейшем появились и некоторые другие трактовки гражданского общества, однако при всех их различиях они совпадали в главном: гражданское общество мыслилось как независимая или относительно независимая от государства сфера общественной жизни, которая способна противостоять государству, контролировать его и подчинять своим интересам.

Подобный взгляд на гражданское общество преобладает и в современной научной литературе. И хотя здесь тоже встречаются различные трактовки гражданского общества, под ним чаще всего понимают именно негосударственную сферу общественной жизни, которая относительно независима от государства, способна ему противостоять и в той или иной мере контролировать его и подчинять своим интересам. То есть государство и гражданское общество принято рассматривать как две взаимодействующие друг с другом и в то же время относительно самостоятельные части единого социального организма. Вместе с тем во взглядах отдельных современных исследователей прослеживается и более широкая трактовка гражданского общества, согласно которой гражданское общество – это не столько негосударственная сфера общественной жизни, сколько само общество как таковое, обладающее определенными качественными признаками. Такое общество складывается в результате развития и укрепления той самой относительно независимой от государства сферы общественной жизни, которую традиционно на-

зывают гражданским обществом и которая со временем способна изменить и само общество в целом, и существующее в нем государство. Развитие и укрепление частной собственности, свободы личности, демократических начал и общественного самоуправления, усиление роли общественных объединений, способность общества контролировать деятельность государства и подчинять эту деятельность общественным интересам постепенно приводят к вызреванию в обществе новых черт, которые поднимают его на новую, более высокую ступень исторического развития. Гражданское общество в его широкой трактовке – это общество, находящееся на достаточно высокой ступени развития. Как отмечает Н. И. Матузов, термин «гражданское общество» в современной его трактовке выражает определенный тип (состояние, характер) общества, его социально-экономическую, политическую и правовую природу, степень развитости и завершенности. Под этим понятием понимается общество, отвечающее ряду выработанных историческим опытом критериев. Это более высокая ступень в развитии социальной общности, мера его зрелости, разумности, справедливости¹.

Широкая трактовка гражданского общества, по всей видимости, является более удачной по сравнению с его узкой трактовкой. Она позволяет охарактеризовать гражданское общество как целостное социальное образование, как общество, которому присущи определенные признаки и институты, включая государство. Кроме того, широкая трактовка позволяет провести четкое разграничение между гражданским и традиционным, гражданским и тоталитарным, гражданским и авторитарным обществами.

Итак, гражданское общество в его широком понимании – это определенная ступень в развитии общества, определенный тип государственно-организованного общества, который исторически приходит на смену традиционному, сословно-

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2005. С. 201. Следует вместе с тем заметить, что автор не совсем последователен в своих суждениях относительно понимания гражданского общества. Начав с характеристики гражданского общества как определенного типа общества, он под гражданским обществом в последующем понимает все-таки совокупность внесударственных и даже внеполитических отношений, образующих особую сферу специфических интересов свободных индивидов-собственников и их объединений (см.: Там же. С. 213).

кастовому обществу, присущему эпохе рабовладения и феодализма. Формирование гражданского общества – сложный и длительный процесс, занимающий целую историческую эпоху. Начавшись в XVII–XVIII вв. в странах Западной Европы, этот процесс продолжается до сих пор и, как отмечается в современной литературе, ни в одной стране еще не получил своего завершения. В связи с этим гражданское общество вполне правомерно рассматривать в качестве определенного идеала будущего общественного устройства.

Гражданское общество как определенный тип государственно-организованного общества и своеобразный идеал будущего общественного устройства должно отвечать ряду требований, которые могут рассматриваться в качестве его признаков. К наиболее важным из них, как представляется, могут быть отнесены следующие.

Во-первых, гражданское общество – это общество, основу которого составляет *частная собственность* и *многоукладная рыночная экономика*. Именно частная собственность и многоукладная рыночная экономика являются необходимыми условиями для свободы предпринимательской деятельности, экономической и социальной свободы членов общества.

Во-вторых, гражданское общество – это обязательно *демократическое общество*, т. е. общество с достаточно развитыми институтами как непосредственной, так и представительной демократии. Все важнейшие вопросы государственной и общественной жизни должны решаться в таком обществе либо непосредственно народом, либо при его широком и активном участии через различные общественные институты (объединения). Это общество, в котором высшие представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления должны избираться непосредственно народом и быть ему подконтрольны.

В-третьих, гражданское общество – это *правовое общество*, т. е. общество, в котором господствует право, признаются и обеспечиваются естественные права человека, действуют правовые законы. Государство в таком обществе в своей деятельности связано правом, подчиняется ему и является правовым государством. Иными словами, гражданское общество – это общество, в котором должно иметь место правление права.

В-четвертых, гражданское общество – это общество, которое характеризуется *самоорганизованностью*, широко разви-

тым *самоуправлением народа*. Это общество, в котором граждане сами решают свои дела, а роль государства сведена до необходимого минимума.

В-пятых, гражданское общество – это общество, в котором центральное место занимает *человек*, выступающий как *свободная личность* и подлинный *гражданин* своей страны. Это общество *свободных индивидов*. В таком обществе люди взаимодействуют друг с другом свободно, без непосредственного вмешательства государства.

В-шестых, это общество, в котором *все равны перед законом и правосудием*. Это общество с равными возможностями.

В литературе называются и некоторые другие признаки, однако сказанного вполне достаточно, чтобы составить представление о том, каким должно быть гражданское общество и каким требованиям оно должно отвечать.

Соотношение государства и гражданского общества. Теперь, когда мы выяснили, что понимается и может пониматься под гражданским обществом, рассмотрим соотношение государства и гражданского общества и их взаимодействие друг с другом. Надо сказать, что вопрос о соотношении и взаимодействии государства и гражданского общества в современной отечественной науке относится к числу дискуссионных и пока не получил единообразного решения. Из всего многообразия высказанных по данному вопросу точек зрения в качестве основных можно выделить две. Согласно одной из них государство не входит в состав гражданского общества, а находится за его пределами. Эту точку зрения в настоящее время разделяет подавляющее большинство российских исследователей. Вместе с тем у нее есть и противники, считающие, что государство является составной частью гражданского общества, его неотъемлемым элементом.

Как представляется, решение вопроса о соотношении и взаимодействии государства и гражданского общества находится в прямой зависимости от того, что мы будем понимать под гражданским обществом. Если под гражданским обществом мы будем понимать относительно независимую от государства сферу общественной жизни (узкая трактовка), то соотношение и взаимодействие государства и гражданского общества будет одним, если же под гражданским обществом мы будем понимать само общество с определенными признаками (широкая трактовка), то соотношение и взаимодействие государства и

гражданского общества будет совершенно другим. Для полноты изложения вопроса рассмотрим оба варианта, т. е. выясним, как соотносятся и взаимодействуют государство и гражданское общество при узкой и широкой трактовках последнего.

При *узкой* трактовке гражданского общества его соотношение и взаимодействие с государством будет выглядеть следующим образом. Гражданское общество и государство будут выступать как две относительно самостоятельные стороны общественной жизни, так или иначе связанные между собой и взаимодействующие друг с другом. При этом государство не должно вмешиваться во внутренние дела гражданского общества, в частную жизнь своих граждан, и государственное регулирование этой области общественной жизни должно быть минимальным и разумно достаточным. Государство должно осуществлять регулирование преимущественно публичных отношений, отношений между государством и гражданами, обеспечивая свободу своих граждан и поддерживая в обществе необходимый порядок. Гражданское же общество, обладая независимыми от государства институтами в лице различных общественных объединений, способно в свою очередь через эти институты оказывать на государство определенное воздействие (давление), контролировать его деятельность и подчинять эту деятельность своим интересам. При чем степень и эффективность воздействия гражданского общества на государство будет зависеть от уровня развитости самого гражданского общества.

Иначе будет выглядеть соотношение и взаимодействие государства и гражданского общества при *широкой* трактовке последнего. В этом случае государство и гражданское общество уже не будут выступать как две относительно самостоятельные стороны общественной жизни, а одно (государство) будет являться составной частью другого (гражданского общества). Однако и в этом случае взаимодействие государства и гражданского общества будет носить двусторонний характер. С одной стороны, государство как составная часть общества, его особая политическая организация и официальный представитель должно осуществлять управление обществом и регулирование наиболее важных общественных отношений в экономической, политической, идеологической и других сферах общественной жизни. При этом государственное управление и государственное регулирование не могут быть всеобъемлющими, а должны осуществ-

вляться только в разумных пределах. Государство должно вмешиваться в жизнь гражданского общества только там и тогда, где и когда такое вмешательство объективно необходимо. С другой стороны, гражданское общество, обладая целой системой относительно независимых от государства и не подконтрольных ему демократических институтов, способно поставить государство на службу обществу и превратить его, выражаясь словами К. Маркса, «из органа, стоящего над обществом, в орган, этому обществу всецело подчиненный»¹.

Поскольку широкая трактовка гражданского общества представляется более предпочтительной, то и вопрос о соотношении и взаимодействии государства и гражданского общества должен рассматриваться именно в этом аспекте. Тем более что при широкой трактовке гражданского общества вопрос о том, является ли государство элементом гражданского общества, что в современной научной литературе стало предметом спора, теряет свою актуальность, ибо ответ здесь будет однозначным – является.

§ 3. Социальное государство

Понятие социального государства. С вопросом о соотношении и взаимодействии государства и гражданского общества определенным образом связан вопрос о социальном государстве. Идея социального государства возникла в конце XIX – начале XX вв. как модернизированная идея гражданского общества и правового государства. До нее господствовала либеральная идея индивидуальной свободы, сторонники которой (А. Смит, С. Милль, Б. Констан, Дж. Локк и др.) считали свободу человека и, прежде всего, его экономическую свободу высшей ценностью. Государству же отводилась роль «ночного сторожа» и вменялось в обязанность гарантировать эту свободу, не вмешиваясь в дела гражданского общества. Освобождение индивидов от жесткой опеки государства способствовало развитию частной инициативы, предпринимательства, рыночного хозяйства, что привело в конечном счете к упрочению экономической мощи буржуазных государств.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 26.

Однако уже в конце XIX в. бурное развитие капитализма привело и к обострению классовых противоречий, резкой поляризации между богатством и бедностью. Это могло повлечь за собой нежелательные для общества потрясения, чреватые социальным взрывом. Возрастание противоречий и напряженности в буржуазном обществе, а также широкое распространение марксистского учения, призывавшего к свержению буржуазного строя и установлению диктатуры пролетариата, обусловили необходимость проведения буржуазным государством социально ориентированной политики. Ее суть заключалась во вмешательстве государства в экономическую жизнь, воздействии его на распределительные процессы, в предоставлении каждому человеку прожиточного минимума, сглаживании социального неравенства между членами общества. В этих условиях возникает идея социального государства, получившая широкое распространение и признание во второй половине XX в., преимущественно в виде теории «государства всеобщего благоденствия».

Идея социального государства нашла в XX в. и юридическое оформление. В частности, она была закреплена в таких важнейших международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. В той или иной форме эта идея отражена и в конституциях многих современных государств: Греции, Дании, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии, Турции, Федеративной Республики Германии, Франции, Российской Федерации, Швеции и других.

Что же следует понимать под социальным государством? В только что отмеченных правовых документах не содержится определений социального государства. Однако в некоторых из них закрепляются отдельные положения, раскрывающие его смысл. В этом плане заслуживает внимания ст. 7 Конституции Российской Федерации. Часть первая в ней гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Это значит, что социальным можно считать государство, политика которого направлена на создание в обществе условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Более содержательной является вторая часть ст. 7 Конституции РФ, определяющая содержание социальной деятельности

российского государства и гарантии социальной защиты населения. В ней сказано: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Вместе с тем ст. 7 Конституции РФ не раскрывает всех признаков социального государства. Тем более что Российская Федерация еще не является в полной мере социальным государством, поскольку у нее для этого пока нет необходимого экономического потенциала. Кроме того, подлинно социальное государство возможно лишь в условиях демократии, гражданского общества и правового государства. Однако ни первого, ни второго, ни третьего в нашей стране мы в достаточно развитом виде тоже еще не имеем. В этой связи ст. 7 Конституции РФ носит по большей части программный характер, хотя и отражает основные характеристики социального государства.

В самом общем виде социальное государство можно определить как государство, которое должно служить обществу и заботиться о человеке. Однако, чтобы получить о социальном государстве более глубокие представления необходимо рассмотреть его признаки.

В отечественной юридической литературе к наиболее важным признакам социального государства принято относить следующие:

во-первых, демократическую организацию государственной власти и наличие парламента, в котором равноправно представлены все социальные группы населения;

во-вторых, высокий уровень экономического развития страны, позволяющий перераспределять доходы, не ущемляя существенно положения собственников;

в-третьих, социально ориентированную структуру экономики, что проявляется в многообразии форм собственности;

в-четвертых, наличие гражданского общества, в котором государство, будучи правовым, является инструментом проведения социально ориентированной политики;

в-пятых, социальную направленность государственной политики, что проявляется в разработке государством разнообразных социальных программ и определении порядка их реализации;

в-шестых, наличие у государства таких целей, как установление всеобщего блага, утверждение в обществе социальной справедливости, обеспечение каждому гражданину достойных условий жизни, социальной защищенности, равных стартовых возможностей для самореализации личности;

в-седьмых, наличие развитого социального законодательства;

в-восьмых, повышенную заботу государства о социально незащищенных категориях граждан: детях, инвалидах, престарелых.

Исходя из этого можно дать следующее определение социальному государству: **социальное государство – это государство, политика которого направлена на создание условий для нормальной жизни и свободного развития человека, защиту прав, свобод и законных интересов всех граждан, обеспечение мира и согласия в обществе.**

Функции социального государства. Помимо признаков в литературе принято рассматривать также функции социального государства. При этом отмечается, что социальное государство осуществляет все те функции, которые присущи любому другому государству. К их числу относятся и социальные функции. Среди наиболее важных социальных функций социального государства обычно выделяют:

- 1) поддержку социально незащищенных слоев населения;
- 2) охрану труда и здоровья людей;
- 3) поддержку семьи, материнства, отцовства и детства;
- 4) сглаживание социального неравенства путем перераспределения доходов между различными слоями населения через налоги, государственный бюджет, специальные социальные программы;
- 5) поощрение благотворительной деятельности (путем предоставления разнообразных, в том числе налоговых, льгот);
- 6) финансовую и иную поддержку фундаментальных научных исследований и культурных программ;
- 7) борьбу с безработицей (выплату пособий по безработице, перекавалификацию и бесплатное обучение новым профессиям, обеспечение трудовой занятости населения);
- 8) участие в реализации межгосударственных экологических, культурных, образовательных и других социальных программ;
- 9) обеспечение компромисса в обществе, устранение социальной напряженности и конфликтов.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под обществом и как соотносится с ним государство?
2. Что понимается под гражданским обществом?
3. Каково соотношение государства с гражданским обществом? Зависит ли это соотношение от научных трактовок гражданского общества?
4. Что понимается под социальным государством? Каковы его признаки и социальные функции?

Литература

Авцинова Г. И. Социально-правовое государство: сущность, особенности становления // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 3. – С. 90–104.

Гончарова А. Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества: монография / А. Н. Гончарова. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 2001. – 160 с.

Гражданское общество и перспективы демократии в России / под ред. Б. В. Михайлова. – М. : [б. и.], 1994. – 79 с.

Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм / П. Козловски ; пер. с нем. – М. : Республика, 1998. – 367 с.

Матузов Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Изв. вузов. Правоведение. – 1995. – № 3. – С. 83–93.

Черниловский З. М. Гражданское общество: опыт исследования // Сов. государство и право. – 1992. – № 6. – С. 142–151.

Черниловский З. М. Индивид – общество – государство // Сов. государство и право. – 1990. – № 7. – С. 123–131.

ГОСУДАРСТВО В СИСТЕМЕ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ

§ 1. Государство и экономика

Общая характеристика соотношения государства и экономики. Экономика (лат. *oeconomia* – хозяйство, от греч. *oikonomikē*, букв. – искусство ведения домашнего хозяйства) представляет собой определенную сферу общественной жизни, выраженную в системе отношений, связанных с производством, распределением, обменом и потреблением материальных благ и услуг. Определяющую роль в этой системе играет собственность.

Вопрос о соотношении государства с экономикой – это вопрос о их взаимосвязи, взаимодействии и взаимовлиянии. Ни в отечественной, ни в зарубежной науке он не имеет однозначного решения. Одни исследователи в этом вопросе пальму первенства отдают экономике, другие – государству, третьи усматривают между ними некий паритет (равенство), считая, что государство способно оказывать на экономику такое же воздействие, какое экономика оказывает на государство.

Как представляется, общая схема соотношения государства и права с экономикой достаточно четко представлена в теории марксизма. С точки зрения марксизма основу всей общественной жизни составляют производственные отношения, совокупность которых образует экономический базис общества. Над этим базисом возвышается так называемая надстройка, в состав которой наряду с политическим, правовым, нравственным, религиозным и другими формами общественного сознания входят также и соответствующие этим формам социальные институты, включая государство. По марксизму государство, как и все явления надстроечного порядка, в своем развитии обусловлено

экономическим базисом общества, т. е. производственными, экономическими отношениями. Вследствие этого, каков экономический базис общества, таково и государство. В то же время марксизм, говоря об обусловленности государства экономическим базисом общества, равно как и других надстроечных явлений, исходит из того, что эта обусловленность имеет место только в конечном счете, поскольку на государство влияют и другие общественные институты: политика, идеология, мораль, религия, традиции и т. д. В этой связи государство обладает определенной самостоятельностью по отношению к экономическому базису общества и способно оказывать на него обратное воздействие, которое проявляется преимущественно в том, что государство может или способствовать развитию экономики, или тормозить ее.

В современной отечественной теории государства и права представленный взгляд на соотношение государства с экономической оценивается по-разному, но, как представляется, совершенно правы те исследователи, которые считают, что марксистская трактовка данного вопроса в целом правильно отражает взаимосвязь государства с экономикой. То, что экономика определяет в конечном счете политическое, правовое, идеологическое развитие общества, а не наоборот, а государство активно влияет на экономику, многократно подтверждено самой жизнью, многовековой историей человеческого общества. Процесс взаимосвязи государства с экономикой не следует представлять упрощенно, как прямолинейный, односторонний процесс. На государство помимо экономических, действительно, влияют политические, идеологические, духовные, национальные и многие другие факторы, что предопределяет известную самостоятельность государства по отношению к экономике и возможность с его стороны обратного воздействия на нее.

Идея обусловленности государства, права и других социальных явлений экономическими процессами высказывалась, между прочим, не только в марксистской литературе. Например, юридический позитивизм связывал развитие права с развитием товарообмена, кредита, конкуренции, договорных отношений. Право рассматривалось им как слепок экономических и политических отношений. Что же касается обратного воздействия государства на экономику, то в немарксистской литературе на этот счет высказываются самые разные мнения. Так, в период ста-

новления капиталистического способа производства наибольшее распространение получили теории невмешательства государства в экономику (конец XVIII – начало XIX вв.). Самой распространенной из них была теория «государства ночного сторожа». С возникновением крупных монополий и активизацией государства в экономической сфере появляются новые теории, призывающие уже к активному вмешательству государства в экономику (например, теория социального государства, теория «государства всеобщего благоденствия»). В настоящее время снова появляются теории, призывающие к невмешательству государства в сферу экономических отношений (например, теории либерализма и свободного рыночного хозяйства, сторонниками которых являются Ф. Хайек, М. Фридман, Дж. Хикс и др.).

Воздействие государства на экономику в различных социальных системах. В современной отечественной теории государства и права вопрос о взаимодействии государства с экономикой и, в частности, вопрос об обратном воздействии государства на экономику предлагается рассматривать в практической плоскости, увязывая его с наличием или отсутствием в обществе рыночной экономики, рыночных отношений. С учетом данного критерия выделяется три группы социальных систем: системы, в которых полностью или почти полностью отсутствуют традиционные рыночные отношения; системы с зарождающимися рыночными отношениями и системы с высокоразвитой рыночной экономикой¹. При этом подчеркивается, что в мире нет общей модели взаимодействия государства и права с экономикой, пригодной для всех без исключения социальных систем. Для каждой из выделенных групп социальных систем характерны свои специфические взаимоотношения государства с экономикой, свои формы и методы их взаимодействия, свои принципы их взаимосвязи, свои пределы влияния друг на друга.

Для систем, в которых *полностью или почти полностью отсутствуют традиционные рыночные отношения* (социалистические страны, страны с авторитарными и тоталитарными режимами) взаимодействие государства с экономикой характеризуется следующим.

¹ См. об этом: Общая теория государства и права : академ. курс в 2 т. Т. 1. Теория государства / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 217–221.

Во-первых, в таких системах доминирует государственная собственность. При этом в исключительной собственности государства находятся земля, ее недра, воды, леса, основные средства производства в промышленности и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки и т. д. Остальным формам собственности отводится второстепенная и подчиненная роль.

Во-вторых, существует жесткая связь между государством, с одной стороны, и экономикой – с другой. Такая связь, оправданная в чрезвычайных ситуациях (например, в условиях войны), в обычной жизни чревата возникновением застойных и кризисных явлений.

В-третьих, имеет место чрезмерная централизация экономических рычагов в руках государства, сосредоточение всего механизма управления экономикой в центральных правительственных структурах.

В-четвертых, экономика носит строго плановый характер и жестко регламентируется на всех уровнях.

В-пятых, вместо партнерских отношений между участниками экономических связей, основанных на либеральных методах, наличествуют административно-командные, авторитарные методы управления экономикой.

Для систем с *зарождающимися рыночными отношениями* (Россия, страны СНГ, бывшие социалистические страны) взаимодействие государства с экономикой выглядит иначе.

Во-первых, здесь в результате разгосударствления исчезает монополия государственной собственности. Получают развитие иные формы собственности и, прежде всего, частная собственность.

Во-вторых, происходит постепенное изменение характера взаимоотношений государственных органов и экономических структур в сторону партнерских.

В-третьих, изменяются методы государственного воздействия на экономику. На смену административным, командным методам постепенно приходят иные (финансовые, налоговые и пр.) методы руководства экономикой.

В-четвертых, ликвидируется планирование экономики, что приводит к неупорядоченному, хаотичному ее развитию.

В-пятых, на смену жесткому, централизованному регулированию приходит более гибкое, децентрализованное регулирование экономических отношений.

Наконец, в системах с *высокоразвитой рыночной экономикой* (Великобритания, Германия, США, Франция, Япония и др.) взаимодействие государства с экономикой рассматривается как наиболее предпочтительное. Характерными особенностями этого взаимодействия являются следующие.

Во-первых, здесь имеют место преимущественно партнерские отношения между государственными и рыночными структурами.

Во-вторых, государственное вмешательство в экономику является минимальным и разумно необходимым.

В-третьих, органически сочетаются административно-правовые средства и методы воздействия государства на экономику с финансовыми и иными средствами и методами.

В-четвертых, в руках государства сосредоточены лишь минимальные, объективно необходимые для его нормального существования и функционирования материальные средства. Но вместе с тем финансовая и налоговая системы полностью сосредоточены в руках государства.

В-пятых, частная собственность доминирует над всеми другими формами собственности, в том числе и государственной.

В-шестых, государственное регулирование экономических отношений носит преимущественно децентрализованный характер, предоставляя самим участникам экономических отношений широкие возможности при заключении договоров и совершении иных правомерных действий.

Таким образом, обратное воздействие государства на экономику в различных социальных системах дает разные результаты. В одних системах государство позитивно влияет на экономику, поддерживая и стимулируя ее развитие (системы с высокоразвитой рыночной экономикой), в других, наоборот, негативно, тормозя ее развитие и даже разрушая ее (системы, в которых полностью или почти полностью отсутствуют традиционные рыночные отношения), в третьих — как позитивно, так и негативно (системы с зарождающимися рыночными отношениями).

§ 2. Государство и политика

Общая характеристика политики. Термин «политика» (греч. *politika* – государственные или общественные дела от *polis* – государство) имеет разные смысловые значения. Но обычно под политикой понимают сферу общественной жизни, которая характеризуется взаимоотношениями между государствами; между классами, нациями, другими социальными группами по поводу завоевания, организации и осуществления государственной власти; участием в делах государства; определением форм, задач, содержания деятельности государства и т. д. В самом общем виде политику можно определить как область взаимодействия между классами, партиями, нациями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями¹. Но иногда политику определяют достаточно кратко: как стратегический курс развития страны².

Политика зарождается в условиях разложения первобытно-общинного строя в связи с расслоением общества на большие социальные группы, обладающие своими собственными интересами. Поэтому политика имеет место там, «где есть людские сообщества со всеми их противоречиями и конфликтами»³. В то же время окончательное становление политики как особого социального явления связано с возникновением государства, поскольку политика – это сфера борьбы за государственную власть и государство.

Политика относится к числу сложных и весьма многогранных явлений. Существует довольно много ее разновидностей. Есть, например, внутренняя и внешняя политика, есть экономическая, социальная, национальная, культурная, военная, финансовая и многие другие виды политики.

С точки зрения своей структуры политика охватывает:

а) организованную деятельность социальных групп и представляющих их учреждений по управлению общественной жизнью в интересах этих групп или общества в целом;

¹ См.: Политология для юристов : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1999. С. 121.

² См. об этом: Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 65.

³ Зеркин Д. П. Основы политологии : курс лекций. Ростов н/Д, 1996. С. 65.

б) общественные отношения между социальными группами и сообществами людей по поводу государственной власти, ее завоевания, удержания и использования;

в) политическое сознание и культуру, составляющие неотъемлемую сторону политической деятельности и отношений;

г) совокупность политических организаций и норм, с помощью которых реализуются политические взгляды, цели и интересы и осуществляется политическая власть¹.

Суть политики во многом характеризуют методы ее осуществления. Помимо обычных, традиционных методов в ней издавна использовались и различные нечистоплотные приемы, такие как хитрость, лесть, обман, ложь, интриги, устранение соперников и т. п.

Соотношение государства и политики. Соотношение государства и политики выражается в их взаимосвязи и взаимном влиянии друг на друга. *Взаимосвязь* государства и политики выражается в их тесном и неразрывном единстве. Политика практически не обходится без государства. Ведь политика всегда сопряжена с борьбой за государственную власть. Подчинив себе государственную власть, определенные политические силы через государство претворяют свою политику в жизнь. Вследствие этого происходит политизация и государства. Государство, как известно, всегда рассматривается в качестве определенной политической организации, что свидетельствует о его тесной связи с политикой.

Теперь рассмотрим *взаимовлияние* государства и политики. Вначале выясним *влияние политики на государство*. Политика самым непосредственным образом влияет на государство, поскольку государство и государственная власть являются непосредственным объектом политической борьбы. Политические силы, пришедшие к власти в результате этой борьбы (или иным путем, например, в результате государственного переворота), используют государство как инструмент претворения в жизнь своей политической линии, как инструмент воздействия на общество в соответствующем этой линии направлении. В этой связи политика оказывает прямое влияние на организацию и деятельность государственного механизма. Она определяет задачи и основные направления деятельности государства в различных

¹ См.: Зеркин Д. П. Основы политологии : курс лекций. Ростов н/Д, 1996. С. 64.

сферах общественной жизни, систему органов государственной власти и их компетенцию.

Следует обратить внимание на то, что влияние политики на государство может быть как положительным, так и отрицательным. Положительное влияние политики выражается в том, что государство может и, в принципе, должно использоваться политикой в общественных интересах. Разумеется, при этом и сама политика должна носить социальный характер и осуществляться в интересах общества. Отрицательное же влияние политики на государство имеет место тогда, когда государство используется в узкокорыстных интересах тех или иных политических сил вопреки интересам общества.

Говоря о влиянии политики на государство, необходимо вместе с тем иметь в виду, что на государство влияют и другие социальные явления. В предыдущем параграфе отмечалось влияние на государство экономики. Влияют на государство также идеология, культура, религия, мораль, обычаи и многие другие явления общественной жизни. Кроме того, государство может выступать и как самостоятельная социальная ценность. Поэтому говорить о государстве как о сугубо политическом явлении, орудии, инструменте политики и приносить его в жертву политике едва ли правильно, хотя на практике подобное нередко случается.

Государство, испытывая на себе влияние политики, само в свою очередь *оказывает влияние на политику*. Это влияние, как представляется, выражается в следующем.

Во-первых, государство является основным субъектом политики, и оно нередко само формирует политику. Особенно это характерно для государств с антидемократическими режимами, а также для государств с неразвитой демократией. В демократически развитых государствах политика как стратегический курс развития страны разрабатывается (формируется) политическими партиями, а выбор этого курса осуществляется населением, избирателями¹. В антидемократических государствах и государствах с неразвитой демократией и разработка, и выбор стратегического курса развития страны осуществляются в основном государством, что свидетельствует о господстве государства в сфере

¹ См. об этом: Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 65–66.

политики. Не случайно в связи с этим политику иногда отождествляют с государством и рассматривают ее в качестве деятельности органов государственной власти.

Во-вторых, государство выступает в качестве основного средства реализации политики, претворения ее в жизнь. Независимо от того, кто разрабатывает и выбирает стратегический курс развития страны, его реализацией, претворением в жизнь занимается, прежде всего, государство. Государство – самый мощный инструмент претворения в жизнь политики.

В-третьих, государство с помощью позитивного права легитимирует политику, придает ей законный характер. Те направления политики, которые получают закрепление в праве, приобретают официальный и законный характер. При этом сама политика приобретает характер правовой политики.

В-четвертых, с помощью позитивного права государство осуществляет регулирование политической деятельности в стране. В связи с этим и государство, и другие субъекты политических отношений должны действовать в рамках права, закона, соблюдать и исполнять предписания правовых норм.

Политика, воплощаясь в деятельности государства, приобретает официальный характер и становится *государственной политикой*. Государственная политика – это линия поведения государства, его деятельность как внутри страны, так и на международной арене. Поскольку государство – главный инструмент управления обществом, государственная политика имеет множество направлений, охватывая и общество в целом, и отдельные его стороны. Можно сказать, государственная политика – это главная разновидность политики и основа всей политической жизни общества.

Таким образом, государство и политика находятся в тесном единстве и взаимно влияют друг на друга.

§ 3. Государство и культура. Политическая культура

Понятие культуры. Термин «культура» (от лат. *cultura* – возделывание, взращивание; воспитание, образование; развитие) довольно многозначен. В этом можно легко убедиться, обратившись к справочной литературе. Не существует единого понимания культуры и в научной литературе, в том числе и юридической. Не вдаваясь в подробности относительно того, какие мнения высказываются по поводу понятия культуры, поскольку это не входит в задачу настоящей работы, отметим, что наиболее приемлемым представляется понимание культуры как определенного качественного состояния общества на том или ином этапе его исторического развития, которое характеризуется исторически определенным уровнем развития общества, степенью его цивилизованности, совокупностью материальных и духовных ценностей, интеллектуальным и духовным развитием человека. Существуют и более узкие толкования культуры, когда под культурой понимают, например, уровень развития какой-либо отрасли знания или деятельности или степень общественного, умственного и нравственного развития кого-либо.

Рассматривая соотношение государства и культуры, необходимо, как представляется, учитывать тот факт, что культура – явление разноплановое. Есть культура всего общества, социальная культура и есть культура отдельного человека, индивидуальная культура, которые хотя и связаны между собой, но обладают все-таки относительной самостоятельностью. **Социальная культура** – это качественное состояние общества в целом, уровень его развития. Это все то, что создано человеком, что является результатом его материальной и духовной деятельности. Социальную культуру можно подразделить (правда, с некоторой долей условности) на материальную и духовную. Материальную культуру общества составляют техника, материальные ценности, созданные в процессе производства, производственный опыт. Духовную культуру – производство, распределение и потребление духовных ценностей в области науки, литературы, искусства, морали, просвещения и т. д. **Индивидуальная культура** – это качественное состояние и уровень общественного, умственного, нравственного развития отдельного человека, его творческих сил и способностей.

Связь государства с культурой. Связь государства с культурой необходимо рассматривать с учетом деления культуры на социальную и индивидуальную. Связь государства с *социальной культурой* выражается, прежде всего, в том, что государство входит в состав социальной (духовной) культуры и является ее составной частью. Вследствие этого государство выступает не только как социальное явление, но и как *явление культуры* и представляет собой определенную социально-культурную ценность.

В советской науке государство не признавалось в качестве составной части культуры и социально-культурной ценности. Оно трактовалось как орудие классового господства, подавления одних классов другими, которое с исчезновением классов должно отмереть и исчезнуть. При таком подходе никакой социальной и культурной ценности за государством не признавалось. Однако постепенно пришло осознание того, что государство – это не только и даже не столько орудие классового господства, подавления, сколько социально полезный и необходимый для нормального функционирования общества инструмент, характеризующий определенный уровень развития социальной культуры.

Государство как составная часть, элемент социальной культуры является определенным показателем культурного уровня развития общества. Форма правления и форма государственного устройства, политический режим и уровень развития демократии, система государственных органов и принципы их организации и деятельности – все это показатели культурного уровня развития общества, свидетельствующие о степени цивилизованности государства.

Связь государства с социальной культурой характеризуется не только тем, что государство является ее элементом, а также определенным показателем культурного уровня развития общества. Эта связь проявляется еще и в их взаимном влиянии. Поскольку государство является элементом, составной частью культуры, оно испытывает на себе ее влияние. Культура общества наряду с другими факторами (экономикой, политикой, идеологией и т. д.), так или иначе, обуславливает уровень развития государства, степень его совершенства. В связи с этим государство не может быть выше культурного уровня развития общества.

С другой стороны, имеет место обратное влияние государства на культуру. Государство, воздействуя на экономику, поли-

тику, другие сферы общественной жизни, воздействует также и на культуру. Более того, государство с помощью позитивного права регулирует многие отношения в социально-культурной сфере общества, непосредственно влияя на ее развитие. Причем это влияние может быть как положительным, если государство способствует развитию культуры, реализации тех или иных культурных программ, так и отрицательным, если государство не уделяет должного внимания развитию культуры и не оказывает ей необходимой финансовой поддержки.

Иначе выглядит связь государства с *индивидуальной культурой*. Само собой разумеется, что государство не является элементом индивидуальной культуры. Но это совсем не означает, что государство никак не связано с индивидуальной культурой. Эта связь выражается преимущественно в том, что государство, влияя на культуру в целом, оказывает влияние и на культуру отдельных индивидов и тоже как в положительном, так и в отрицательном плане. Что же касается обратного влияния индивидуальной культуры на государство, то она, как представляется, носит весьма отдаленный, косвенный характер. Так, например, низкий уровень культуры населения может вызвать соответствующую реакцию со стороны государства и побудить его к разработке и осуществлению программ, связанных с повышением грамотности и культурного уровня населения в тех или иных областях общественной жизни (экономики, политики, права и т. д.).

Политическая культура. В результате взаимодействия государства и культуры в обществе складывается политическая культура. В научной и учебной литературе существует множество определений политической культуры. Не вдаваясь в подробности, политическую культуру можно определить как **качественное состояние политической жизни общества, которое характеризуется определенным уровнем политического развития общества и личности.**

Политическую культуру, как и культуру в целом, также целесообразно рассматривать через призму социальной и индивидуальной культуры. Вследствие этого можно говорить о социальной и индивидуальной политической культуре. Кратко *социальную политическую культуру* можно охарактеризовать как определенный уровень политического развития общества, а *индивидуальную политическую культуру* — как определенный уровень политического развития отдельного человека, индивида, личности.

Более глубокие представления о социальной и индивидуальной политической культуре можно получить, рассмотрев их структуру. Как представляется, структуру социальной политической культуры характеризуют взятые во взаимосвязи все политические явления общества, а ее структурными элементами будут выступать находящиеся на определенном уровне развития политика, государство, политические партии, общественные объединения, деятельность которых связана с политикой, политический режим, политические отношения и другие явления политической жизни общества.

Несколько иначе будет выглядеть структура индивидуальной политической культуры. Ее, как представляется, характеризуют три основных элемента:

- 1) политические знания индивида, его осведомленность в области политики (информационный элемент);
- 2) индивидуальное политическое сознание, политические убеждения индивида (ценностный элемент);
- 3) участие индивида в политической жизни общества (поведенческий элемент).

Повышению индивидуальной политической культуры способствует политическое воспитание граждан. Чтобы достичь положительных результатов в этом деле, государство должно создавать условия для проявления их политической активности, участия в делах государства, обеспечивать реальное действие принципов гласности и демократии. Вместе с тем с сожалением приходится констатировать, что в настоящее время ни государство, ни иные организации в нашей стране не уделяют должного внимания вопросам политического воспитания.

§ 4. Государство и религия

Понятие религии. Религию (от лат. *religio* – набожность, святыня, предмет культа) принято определять как мировоззрение, мироощущение и соответствующее поведение, которые основаны на вере в сверхъестественные силы или существа – Бога или богов, являющихся предметом поклонения. Религия – это совокупность идей, взглядов, представлений относительно природы, общества и самого человека, а также правил поведения,

основанных на религиозном мировоззрении. В отличие от науки религия основывается не на знании, а на вере. Для ее усвоения не требуется почти никаких знаний. Это обеспечивает ей массовость и глубокое проникновение в сознание и быт людей.

Религия возникла в глубокой древности, в условиях первобытного общества и явилась одной из первых форм общественного сознания. Первоначально религия выступала в форме фетишизма, когда объектами религиозного поклонения являлись неодушевленные предметы (фетиши). Позднее, уже в процессе разложения первобытнообщинного строя, на смену фетишизму приходит политеизм – многобожие. Политеизм – это форма религии, при которой верующие поклоняются многим богам одновременно, так как каждый из богов ведает определенной областью естественной природы или человеческой деятельности. Политеизм стал базой для формирования мощных жреческих организаций, которые активно участвовали в политической жизни государства. Жрецам в государстве отводилось особое место. Высшие жреческие должности в государстве занимали, как правило, цари или правители. Все остальные жрецы находились у них в подчинении. Впоследствии, спустя несколько веков, появляются мировые религии – буддизм (VI–V вв. до н. э.), христианство (I в.) и ислам (VII в.). На смену политеизму приходит монотеизм (вера в одного бога). С появлением мировых религий возникает церковь (от греч. *keriake, oikia*; букв. – божий дом) и получает развитие учение о Боге (теология).

Связь государства с религией. Связь государства с религией на протяжении истории носила достаточно сложный и подчас противоречивый характер. Эта связь приобретала самые разнообразные формы. Она выражалась то в противоборстве светской (государственной) и духовной (религиозной) властей за верховенство, то в их полном слиянии, то в их тесном союзе и взаимной поддержке, то в верховенстве церковной власти над государственной, то в верховенстве государственной власти над церковной.

Характер связи государства с религией зависит от многих факторов и в первую очередь от того, какое положение занимают в обществе религия и церковь (религиозные объединения), какова форма государственного правления, каков правовой режим религии и церкви (религиозных объединений) в государстве.

Религия и церковь, как правило, всегда играли важную роль в жизни общества, но не всегда занимали господствующее в нем положение и их взаимоотношения с государством не всегда строились одинаково. В зависимости от этого складывались различные типы государства. Современная отечественная теория государства и права, исходя из связи государства с религией, выделяет, как уже отмечалось, четыре типа государств: светские, клерикальные, теократические и атеистические.

В **светских** государствах взаимодействие государства с религией характеризуется тем, что все виды религиозных организаций отделены от государства. Для правового режима религии и церкви в светском государстве (его обычно называют режимом отделения церкви от государства) главным является следующее:

1) никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;

2) государство не вправе контролировать отношение своих граждан к религии;

3) религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом;

4) государство регулирует деятельность религиозных организаций, осуществляет за ними контроль, но не вмешивается в их внутреннюю деятельность, если не нарушается действующее законодательство;

5) государство не оказывает ни одной из конфессий ни материальной, ни финансовой, ни какой-либо другой помощи;

6) государство охраняет законную деятельность религиозных организаций, обеспечивает их равенство перед законом, провозглашает и юридически закрепляет свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними;

7) религиозные организации не могут участвовать в политической жизни общества, вмешиваться в дела государства и выполнять каких-либо государственных функций.

В настоящее время режим отделения церкви от государства и статус светского государства закреплены, как правило, в государствах с республиканской формой правления (Российской Федерации, Германии, Франции и др.). В Российской Федерации

данный режим закреплен в ст. 14 и 28 Конституции РФ, а также Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г.

В *клерикальных* государствах связь государства с религией и религиозными организациями характеризуется режимом государственной религии и церкви. Данный режим проявляется в следующем:

1) та или иная религия официально имеет статус государственной и занимает привилегированное положение по сравнению с другими конфессиями;

2) имеет место тесное сотрудничество государства и церкви в различных сферах общественной жизни (например, в воспитании подрастающего поколения);

3) за церковь государство признает право собственности на довольно широкий круг объектов (землю, здания, сооружения, предметы культа и т. д.);

4) церковь получает от государства различные субсидии и материальную помощь, налоговые льготы;

5) церковь наделяется рядом юридических полномочий (в основном в области брачно-семейных отношений);

6) церковь имеет право участвовать в политической жизни страны, а также имеет свое представительство в государственных органах.

В клерикальных государствах, несмотря на наличие государственной религии, слияния государства и церкви, тем не менее, не происходит. Считается, что объявление той или иной религии государственной свидетельствует об уважении со стороны государства религии, исповедуемой большинством населения.

К клерикальным государствам в настоящее время относятся Великобритания, где официальной государственной церковью является англиканская церковь, возглавляемая королевой, Дания, Норвегия, Швеция и некоторые другие.

В *теократических* государствах связь государства и религии является наиболее тесной. Здесь зачастую имеет место полное слияние государства с религией. В литературе в качестве основных отмечаются следующие черты теократического государства:

1) государственная власть принадлежит церкви и государство, таким образом, выступает не только как политическая, но и как религиозная организация;

2) глава государства, как правило, одновременно является высшим религиозным деятелем, верховным священнослужителем, в руках которого сосредоточены значительные полномочия;

3) имеет место жесткая централизация государственного аппарата, отсутствует разделение властей;

4) создание политических партий, как правило, запрещено (Бутан, Иран, Непал, Саудовская Аравия);

5) существует примат религии над правом. Регулирование основных сторон общественной жизни осуществляется религиозными нормами, которые, по сути дела, и являются правом;

К теократическим государствам относятся Иран, Марокко, Пакистан, Саудовская Аравия и др.

Наконец, **атеистическим** государствам, так же как и светским, присущ режим отделения религии и церкви от государства. Однако здесь взаимодействие государства с религией и церковью нередко приобретает гипертрофированные формы: религиозные организации либо запрещаются, либо, так или иначе, преследуются властью.

Взаимодействие атеистических государств с религией и церковью обычно выражается в следующем:

1) религиозные организации либо запрещаются, либо находятся под жестким контролем государства;

2) церковь лишается экономической основы – своей собственности;

3) религиозные объединения не являются юридическими лицами и не могут совершать юридически значимых действий;

4) запрещается проведение в общественных местах религиозных проповедей, религиозных обрядов и ритуалов;

5) запрещается издание и распространение религиозной литературы;

6) нередко в отношении священнослужителей и даже верующих государство применяет репрессии;

7) свобода совести зачастую сводится к свободе пропаганды атеизма.

Государством воинствующего атеизма был Советский Союз (особенно в первые годы своего существования), а также некоторые социалистические страны. Например, в социалистической Албании Конституцией 1976 г. вообще была запрещена всякая религия.

Таким образом, соотношение государства и религии в различных государствах способно приобретать самые разные формы.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся и взаимодействуют государство и экономика? Каковы особенности воздействия государства на экономику в социальных системах с отсутствующими рыночными отношениями, с зарождающимися рыночными отношениями и с высокоразвитой рыночной экономикой?

2. Как соотносятся и взаимодействуют государство и политика? В чем выражается влияние политики на государство и государства на политику? Что следует понимать под государственной политикой?

3. Как соотносятся и взаимодействуют государство и культура? В чем проявляется взаимодействие государства с социальной и индивидуальной культурой?

4. Что следует понимать под политической культурой? Какова структура социальной и индивидуальной политической культуры?

5. Как соотносятся между собой государство и религия?

Литература

Зеркин Д. П. Основы политологии : курс лекций / Д. П. Зеркин. – Ростов н/Д : Феникс, 1996. – 544 с.

Игнатовский П. А. Экономика, человек и государство / П. А. Игнатовский. – М. : Русь, 1998. – 215 с.

Каверин Б. И. Культурология : учеб. пособие / под ред. В. В. Дибиева. – М. : Юриспруденция, 2001. – 224 с.

Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура: (методологические проблемы) / Н. М. Кейзеров. – М. : Юрид. лит., 1983. – 232 с.

Морозова Л. А. Государство и церковь: особенности взаимоотношений // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 86–95.

Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юрист, 2005. – 656 с.

Шамхалов Ф. Государство и экономика: основы взаимодействия: учебник для вузов / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2000. – 381 с.

Эзрин Г. И. Государство и религия. Религиозные организации и политическая структура общества / Г. И. Эзрин. – М. : Политиздат, 1974. – 135 с.

ГЛАВА 14

ГОСУДАРСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

§ 1. Понятие, структура и субъекты политической системы общества

Понятие политической системы общества. Прежде чем рассматривать государство в политической системе общества, необходимо выяснить, что же понимается под политической системой и что она собой представляет. Следует сразу же подчеркнуть, что вопрос о понятии политической системы в отечественной науке относится к числу дискуссионных и не имеет однозначного решения. Поэтому в учебниках по теории государства и права он излагается в зависимости от того, какой точки зрения придерживается тот или иной автор.

На сегодняшний день в данном вопросе можно выделить два основных подхода: широкий и узкий. Сторонники широкого подхода рассматривают политическую систему общества как достаточно сложное образование, в составе которого выделяют самые разнообразные элементы: политические организации, политические нормы, политические отношения, политическую культуру и многие другие политические явления. Сторонники же узкого подхода считают широкую трактовку политической системы несостоятельной в связи с тем, что политическую систему не могут составлять разнородные элементы. Поэтому под политической системой общества они понимают только взятые в совокупности политические организации, функционирующие в обществе.

Надо заметить, что широкий и узкий подходы в понимании политической системы общества сформировались еще в 70-е гг. прошлого столетия, т. е. с того самого времени, когда в отечест-

венной науке стало использоваться понятие «политическая система общества». До этого использовалось понятие «политическая организация общества», под которой чаще всего подразумевали совокупность государственных и негосударственных организаций, участвующих в политической жизни общества. После того, как в научный оборот стало входить понятие «политическая система общества», возникла проблема соотношения понятий «политическая организация общества» и «политическая система общества». Решение данной проблемы породило три основных точки зрения, из которых одна не получила поддержки среди ученых¹, а две другие сохранили свою актуальность до настоящего времени².

Не вдаваясь в полемику относительно соотношения понятий «политическая организация» и «политическая система» общества, отметим, что трактовка политической организации общества как совокупности государственных и негосударственных организаций, участвующих в политической жизни общества, несостоятельна. Политическая организация общества – это не просто совокупность государственных и негосударственных организаций, участвующих в политической жизни общества, а само политическое устройство общества. Иными словами, политическая организация общества говорит о том, как устроено общество в политическом отношении, какие политические институты в нем существуют и как они взаимодействуют друг с другом. В результате в обществе складывается определенная политическая система, состоящая из ряда связанных между собой элементов. Вследствие этого едва ли правильно ставить знак равенства между политической организацией общества и его политической системой, как это делают некоторые исследователи. Скорее всего, политическая система общества – это не сама политическая организация, а ее результат.

Политическая система общества представляет собой довольно сложное образование. Это сложный социальный орга-

¹ Согласно этой точке зрения политическая организация общества трактовалась как более широкое понятие, в связи с чем политическая система рассматривалась в качестве элемента политической организации общества.

² Суть этих двух других точек зрения состояла в следующем: согласно одной из них политическая организация и политическая система общества рассматривались как тождественные явления, согласно же другой – политическая организация считалась составной частью политической системы.

низм, в состав которого входят практически все политические явления общественной жизни. Говорить о том, что политическая система не может состоять из разнородных элементов, нет достаточных оснований, поскольку и в природе, и в обществе существует сколько угодно систем, состоящих из самых разнородных элементов. Например, общество представляет собой систему, состоящую из множества самых разнообразных, разнородных элементов. В то же время надо иметь в виду, что различные политические явления, входящие в состав политической системы общества, играют в ней неодинаковую роль и несут разную функциональную нагрузку. Одни из них выступают в качестве основных звеньев, олицетворяющих собой политическую систему общества, другие связывают эти звенья в единую систему, третьи упорядочивают взаимоотношения между этими звеньями и т. д. и т. п.

Основными звеньями политической системы общества, как представляется, можно считать существующие и функционирующие в обществе различные политические организации (государство, политические партии, иные негосударственные объединения, деятельность которых так или иначе связана с политикой). Они, по сути, и олицетворяют собой политическую систему общества. Данные организации определенным образом связаны между собой, так или иначе взаимодействуют друг с другом и в своем единстве образуют определенную систему со всеми присущими ей признаками: компонентностью, интегративностью, организованностью и т. д. С учетом этого политическую систему общества в самом общем виде можно определить как **взятые в единстве и взаимосвязи действующие в обществе политические организации, выступающие как целостное образование, имеющее свою структуру.**

Предложенное определение, разумеется, не отражает всех сторон и особенностей политической системы общества. В нем акцентируется внимание лишь на основных ее звеньях, которые, как было сказано, олицетворяют собой политическую систему общества. Но чтобы получить о политической системе общества более полное представление, необходимо рассмотреть ее структуру, т. е. ее внутреннее строение и те элементы (компоненты), из которых она состоит.

Структура политической системы общества. Вопрос о структуре политической системы общества, как и вопрос о ее

понятии, тоже не имеет единообразного решения в науке. В частности, сторонники узкой трактовки политической системы в качестве ее структурных элементов чаще всего называют государство, политические партии, иные негосударственные организации (объединения), деятельность которых носит политический характер или связана с политикой. Подобная трактовка структуры политической системы, хотя и акцентирует внимание на главных ее элементах, тем не менее, все же обедняет ее содержание и не высвечивает других ее сторон. В связи с этим более удачной представляется позиция сторонников широкой трактовки политической системы, которые наряду с государством, политическими партиями, иными негосударственными объединениями в структуре политической системы общества выделяют и другие элементы. Правда, среди них нет единства мнений относительно этих элементов, однако предложенный ими подход представляется в целом правильным.

Политическая система общества относится к числу так называемых *комплексных систем*, т. е. систем, в состав которых входят элементы, одновременно функционирующие в других системах. При этом комплексные системы связаны с этими другими системами сложными функциональными и иными зависимостями¹. Исходя из этого в политической системе общества можно выделить следующие элементы, которые правильнее называть компонентами, поскольку каждый из них можно рассматривать как определенную подсистему политической системы.

Во-первых, это *организации*, деятельность которых прямо или косвенно связана с политикой. В своем единстве они образуют *институциональную (или организационную) подсистему*. Это основной, центральный компонент политической системы, которым, собственно говоря, и представлена внешнеполитическая система общества. К нему относятся такие элементы, как государство, политические партии, иные негосударственные объединения, деятельность которых так или иначе связана с политикой. Эти элементы выступают в качестве субъектов политической системы, и о них более подробно мы поговорим ниже.

Во-вторых, это *нормы, регулирующие политическую деятельность и политические отношения*. Они образуют *нор-*

¹ О комплексных системах см., например: Протасов В. Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 20.

мативную (или регулятивную) подсистему. В состав этого компонента входят нормы права, имеющие политическое содержание, корпоративные нормы¹, функционирующие в политической сфере, политические обычаи и традиции, правила политической этики. Нередко эти нормы именуют также *политическими нормами*. Данный компонент, в отличие от первого, функционирует не только в политической, но и в других системах общества, прежде всего, в нормативной системе.

В-третьих, это *политическая идеология и политическая культура*, образующие *идеологическую подсистему*. Данный компонент, как и предыдущий, тоже функционирует в других системах общества и поэтому не является компонентом только его политической системы.

В-четвертых, это *средства массовой информации*, которые образуют *информационно-коммуникативную подсистему*. И этот компонент не является компонентом только политической системы, поскольку функционирует также в других системах общества.

В научной и учебной литературе наряду с названными компонентами нередко выделяются и такие компоненты, как политические отношения, политическая деятельность, политический режим и некоторые другие. Думается, что достаточных оснований для выделения такого рода компонентов политической системы нет. Так, например, политические отношения – это то, что связывает основные звенья политической системы в одно целое. В любой системе элементы, составляющие систему, так или иначе, связаны между собой. Не составляет в этом плане исключения и политическая система. Ее основные элементы – государство, политические партии и т. д. – связаны друг с другом определенными отношениями. Не является компонентом политической системы общества и политическая деятельность. Политическая система общества – это динамическая система, поэтому основные ее элементы, будучи субъектами политической системы, занимаются политической деятельностью и в процессе этой деятельности взаимодействуют друг с другом. Нет оснований для выделения и такого компонента, как политический режим. Политический режим в широком его понимании – это методы, способы и средства осуществления политической власти

¹ Корпоративные нормы – это нормы различных негосударственных объединений.

субъектами политической системы общества. Политическая власть осуществляется преимущественно в процессе политической деятельности и характеризует ее, в связи с чем никаким самостоятельным компонентом в политической системе общества политический режим тоже не является.

Субъекты политической системы общества. Рассмотрев структурные элементы политической системы общества, поговорим теперь о ее субъектах. Субъекты политической системы общества – это такие ее элементы, которые могут быть участниками политических отношений. К ним, как уже было отмечено, относятся государство, политические партии, иные негосударственные объединения. То есть это различные организации, деятельность которых прямо или косвенно связана с политикой и которые в своем единстве образуют институциональную подсистему политической системы общества.

В зависимости от степени участия в политической жизни общества принято выделять собственно политические организации, не собственно политические организации и организации, которые в своей деятельности имеют незначительный политический аспект.

К *собственно политическим* организациям относятся государство, политические партии, политические движения, некоторые общественные объединения политического характера. Характерной особенностью этих организаций является прямая связь с политикой и активное воздействие на нее.

К *не собственно политическим* относятся организации, деятельность которых связана не столько с политической, сколько с экономической, духовной, социально-бытовой и иными сферами общественной жизни. Это профсоюзные, кооперативные и иные организации. Политический аспект в деятельности этих организаций не является доминирующим, однако они, тем не менее, оказывают определенное политическое влияние на политические отношения и процессы.

К организациям, имеющим в своей деятельности *незначительный политический аспект*, относятся объединения, которые возникают и функционируют на основе личных склонностей и интересов людей к занятию определенной деятельностью. Это общества филателистов, нумизматов, туристов, авто- и мотолюбителей и т. д. Политический оттенок в своей деятельности эти организации приобретают лишь в результате воздействия на них государственных и иных политических организаций.

В научной и учебной литературе наряду с государством, политическими партиями и иными негосударственными организациями в качестве самостоятельных субъектов политической системы общества выделяют также органы местного самоуправления, религиозные объединения, трудовые коллективы, политические преступные сообщества и даже самого человека (личность). Безусловно, и органы местного самоуправления, и религиозные объединения, и трудовые коллективы, и политические преступные сообщества, и даже отдельно взятая личность могут играть и нередко играют определенную роль в политической жизни общества. Однако ставить их в один ряд с вышеперечисленными субъектами политической системы (государством, политическими партиями и т. д.) едва ли целесообразно. Дело в том, что многие из них либо являются определенными разновидностями негосударственных организаций (объединений), как, например, религиозные объединения или политические преступные сообщества¹, либо участвуют в политической жизни общества, как правило, через государственные и негосударственные организации (трудовые коллективы, отдельно взятая личность). Внимания заслуживают, пожалуй, лишь органы местного самоуправления, но и их, по всей вероятности, тоже можно рассматривать в качестве определенной разновидности негосударственных организаций.

В качестве субъектов политической системы общества отдельные авторы выделяют также народы, нации, классы и большие социальные группы. Их принято считать первичными субъектами политических отношений. Однако в политическую систему общества эти субъекты тоже включаются чаще всего не непосредственно, а через вторичные, производные субъекты политических отношений – государство, политические партии, иные негосударственные объединения.

Таким образом, к основным субъектам политической системы общества следует относить, во-первых, государство, во-вторых, политические партии и, в-третьих, различные негосударственные объединения, деятельность которых прямо или косвенно связана с политикой.

¹ Политические преступные сообщества, думается, могут рассматриваться в качестве своеобразных общественных объединений, несмотря на их крайне негативную роль в общественно-политической жизни. О политических преступных сообществах как субъектах политической системы см., например: Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М., 2005. С. 526–531.

§ 2. Место и роль государства в политической системе общества

Рассмотренные выше субъекты политической системы общества занимают в ней разное место и играют там неодинаковую роль. В данном случае нас интересуют место и роль государства, поскольку для теории государства и права важен именно этот вопрос. Необходимо сразу же подчеркнуть, что государство в политической системе любого государственно-организованного общества занимает центральное место и играет в ней определяющую роль. Такое положение государства в политической системе общества обусловлено целым рядом обстоятельств.

Во-первых, государство – это *исторически первая* политическая организация, которая вначале была единственным субъектом политической системы и фактически сливалась с ней. Со временем в обществе начинают появляться и другие политические организации, вследствие чего субъектный состав политической системы расширяется и государство утрачивает в ней свою монополию. Однако, несмотря на это, государство сохраняет в политической системе общества свое лидирующее положение, хотя в отдельные периоды истории оно не раз попадало в зависимость от других политических организаций (например, церкви в средние века или коммунистических партий в эпоху социализма).

Во-вторых, государство – это единственная в обществе политическая организация, которая *олицетворяет собой публичную власть*, т. е. власть общества, и осуществляет ее. Вследствие этого государство выступает от имени общества и является его официальным представителем как внутри страны, так и за ее пределами. В конституциях многих стран мира в той или иной форме закрепляется положение о том, что государство является представителем всего общества, всех слоев населения страны, что оно действует от имени общества и в его интересах. Так, например, в ст. 2 Конституции Французской Республики говорится о том, что принципом Республики является: правительство народа, по воле народа и для народа, а в ч. 2 ст. 2 Конституции Испании записано: «Национальный суверенитет принадлежит народу, от которого исходят полномочия государства». В ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплены положения о том, что «носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»

и что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Таким образом, кроме государства никакая другая политическая организация не олицетворяет собой публичную власть и не является официальным представителем общества. Даже органы местного самоуправления, несмотря на то, что они тоже осуществляют власть народа, не могут быть поставлены в один ряд с государством, поскольку представляют интересы не всего общества, а только какой-то его части – населения того или иного административно-территориального образования.

В-третьих, будучи официальным представителем всего общества и выразителем его интересов, государство *распространяет свою власть на все население страны* и его веления являются обязательными для всех членов общества. Ничего подобного нельзя сказать в отношении других субъектов политической системы общества. Их власть распространяется не на все население страны, а лишь на какую-то его часть. Например, власть той или иной общественной организации распространяется только на членов этой организации.

В-четвертых, государство, опять-таки являясь официальным представителем общества, *осуществляет управление обществом*, определяет основные направления его развития и практически решает стоящие перед обществом задачи путем осуществления соответствующих функций. Отдельные политические организации тоже могут определять основные направления развития общества (политические партии), тоже могут осуществлять общее руководство обществом (правлящие политические партии), однако практическое управление обществом и решение стоящих перед обществом задач осуществляется государством, поскольку только государство располагает необходимыми для этого средствами (управленческими, правовыми, финансовыми и т. д.).

В-пятых, государство – это политическая организация, которая *располагает специальным аппаратом управления*. Именно с помощью этого аппарата и осуществляется практическое управление обществом и решение стоящих перед обществом задач. Ничего подобного нет у других субъектов политической системы общества. Аппарат, которым они располагают,

осуществляет управление, как правило, только внутренней жизнью субъекта и не выходит за его пределы.

В-шестых, государство – это единственная политическая организация, которая *обладает позитивным правом* – самым мощным регулятором общественных отношений. С помощью позитивного права государство осуществляет регулирование всех основных сфер общественной жизни, в том числе и политической. В законах и иных нормативных правовых актах государство закрепляет общеобязательные правила поведения, устанавливая в обществе единый для всех порядок. Опять же никакой другой субъект политической системы общества не располагает таким средством воздействия на общественные отношения. Если отдельные негосударственные организации и устанавливают нормы позитивного права, то делают они это с санкции (разрешения) государства. К тому же сфера действия устанавливаемых ими правовых норм является достаточно узкой по сравнению со сферой действия государственных норм.

В-седьмых, государство – это организация, которая *располагает* не только специальным аппаратом управления, но и *специальным аппаратом принуждения*, с помощью которого обеспечивается действие позитивного права и в целом установленный им порядок. Такого аппарата принуждения нет у других субъектов политической системы общества.

В-восьмых, государство – это единственная политическая организация, которая *обладает суверенитетом* – верховенством внутри страны и независимостью за ее пределами. Обладая верховенством внутри страны, государство как бы возвышается над всеми другими организациями, в том числе и политическими, устанавливая для них соответствующий правовой режим и предъявляя к их деятельности определенные требования. И если тот или иной субъект политической системы нарушает этот режим и не выполняет предъявляемых к его деятельности требований, государство может запретить легальную деятельность такого субъекта.

В научной и учебной литературе приводятся и некоторые другие аргументы, обосновывающие тезис о том, что государство в политической системе любого общества занимает центральное место и играет в ней определяющую роль. Все это дает основания считать государство самым главным субъектом политической системы общества.

§ 3. Взаимодействие государства с политическими партиями

Понятие и виды политических партий. Вторым по значимости субъектом политической системы общества являются политические партии. Политическую партию (от лат. *pars* – часть) можно определить как **добровольное общественное объединение, представляющее и защищающее интересы той или иной части общества и ставящее своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении.** Существуют и легальные определения политических партий. Так, в ст. 1 закона о партиях Португалии говорится: «Под политическими партиями понимаются постоянно действующие организации граждан, основная цель которых – участие демократическим путем в политической жизни страны и содействие на основе конституционных законов, а также опубликованных партийных уставов и программ формированию и выражению политической воли народа, участие, в частности, в избирательном процессе посредством выдвижения и поддержки кандидатов». В ст. 3 Федерального закона РФ «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. дается следующее определение: «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления». Исходя из приведенных определений и учитывая некоторые другие моменты, можно выделить следующие признаки политической партии.

Во-первых, это **общественное объединение**, которое выступает как устойчивая, постоянно действующая негосударственная организация, базирующаяся на определенных принципах.

Во-вторых, это **добровольная** организация, добровольное объединение какой-то значительной части населения страны.

В-третьих, это **самоуправляемая** организация, т. е. организация, самостоятельно управляющая своими собственными делами.

В-четвертых, это **некоммерческая** организация, т. е. организация, деятельность которой не связана с извлечением прибыли. В

то же время политические партии могут создавать коммерческие организации для собственной материальной поддержки.

В-пятых, это *политическая* организация, т. е. организация, деятельность которой связана с политикой и политической жизнью общества.

В-шестых, это организация, *представляющая и защищающая интересы каких-либо классов или социальных групп и опирающаяся на определенную социальную базу* – лиц, голосующих за партию или ее представителей на выборах. Политические партии объединяют людей на основе общности политических взглядов, убеждений и интересов.

В-седьмых, это организация, *преследующая определенные цели и задачи*. Цели и задачи политической партии излагаются в ее базовых документах – программе и уставе. Главная и конечная цель любой политической партии – завоевание государственной власти в стране и ее осуществление в интересах каких-либо классов, социальных групп или общества в целом. Другими, не менее важными целями политической партии являются такие, как:

формирование общественного мнения;

политическое образование и воспитание граждан;

выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе (ст. 3 ФЗ РФ «О политических партиях»).

В-восьмых, это организация, *имеющая свою структуру, руководящие органы, региональные отделения, рядовых членов, программу и устав*.

Зачатки политических партий в виде сословных группировок, выражавших интересы различных аристократических слоев и боровшихся между собой за обладание государственной властью или влияние на нее, сложились уже в рабовладельческом и феодальном обществе. С выходом на политическую арену в конце XVIII – начале XIX вв. буржуазии появляются политические объединения нового типа – политические клубы, отличавшиеся от аристократических группировок наличием идеологи-

ческой доктрины и развитой организационной структуры. Введение всеобщего избирательного права, ознаменовавшее приобщение к политике широких слоев населения, положило начало формированию в середине XIX в. современных политических партий. Первой политической партией современного типа была созданная в 1877 г. в Англии Либеральная партия¹.

Немецкий социолог М. Вебер, прослеживая историю формирования политических партий, выделил три ступени в их развитии: аристократические группировки (XVI–XVII вв.); политические клубы (XVIII–XIX вв.); современные массовые партии (XIX–XX вв.). При этом он отмечал, что процесс становления и развития политических партий связан со стремлением политически активных людей к власти, к занятию государственных должностей и извлечению выгод из своего положения.

В современном мире существуют самые разнообразные политические партии, которые можно классифицировать по тем или иным основаниям. Так, исходя из природы социальной опоры выделяются партии, представляющие интересы: 1) *отдельных классов* (например, буржуазные, рабочие, крестьянские партии); 2) *отдельных социальных слоев и групп* (партии интеллигенции, мелкой буржуазии и т. д.); 3) *нескольких классов и социальных групп* (например, партии, возникающие на основе национально-освободительных движений).

С учетом идеологической ориентации политические партии подразделяют на *либеральные, консервативные, коммунистические, социалистические, национально-патриотические, религиозные* и др.

По принципам организации различают кадровые и массовые партии. *Кадровые* партии объединяют в своих рядах небольшое число профессиональных политиков. Они создаются для мобилизации избирателей за тех или иных популярных политиков, широко используя при этом методы рекламы и опираясь на финансовую поддержку привилегированных слоев общества. *Массовые* партии ориентируются на вовлечение в свои ряды максимально большего числа членов. Они хорошо организованы, формируются на основе определенного мировоззрения и пользуются значительным влиянием в стране. Иногда в этой

¹ См. об этом: Политология : энцикл. сл. / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. М., 1993. С. 245–246.

классификации выделяют также партии, *строящиеся на четких, формально закрепленных принципах членства* и партии, в которых *отсутствует институт официального членства*, а принадлежность к партии выражается, например, посредством голосования за ее кандидатов на выборах.

По месту в системе власти политические партии подразделяют на *правящие* (партии, победившие на выборах и имеющие большинство мест в парламенте, а также своих представителей в важнейших органах государственной власти) и *оппозиционные* (партии, которые противостоят правящей партии и критикуют ее политику).

С учетом используемых методов политические партии делятся на *левые* (используют радикально-революционные методы борьбы и тяготеют к коммунистической или социалистической идеологии), *правые* (отрицательно относятся к революционным методам борьбы и ориентируются на стабильность в обществе) и *центристские* (проповедуют умеренность в политической борьбе, компромисс, примирение полярных позиций).

Существуют и другие классификации политических партий.

Воздействие политических партий на государство. Как субъекты политической системы общества политические партии самым тесным образом связаны с государством, оказывая на него весьма существенное воздействие.

Во-первых, политические партии имеют своей целью завоевание государственной власти и овладение государственной машиной, государственным аппаратом. Собственно говоря, для этого они и создаются.

Во-вторых, политические партии принимают самое активное участие в формировании выборных представительных органов государственной власти. Представительные органы государственной власти создаются при широком и непосредственном участии политических партий в избирательных кампаниях. Политические партии выдвигают своих кандидатов на выборные должности, обеспечивают им рекламную, информационную и финансовую поддержку. Представители политических партий следят за ходом голосования, присутствуют при выдаче бюллетеней и подсчете голосов.

В-третьих, политические партии самым непосредственным образом влияют на работу парламента – высшего представительного органа государственной власти. При формировании

руководящих органов палат парламента, парламентских комитетов и комиссий учитывается партийная принадлежность депутатов. Сами комитеты и комиссии создаются исключительно на партийной основе. Активную роль в деятельности парламента играют партийные фракции. Политические партии, опираясь на механизм партийной дисциплины, через партийные фракции нередко предопределяют результаты голосования по тому или иному законопроекту, направляя, таким образом, правовую политику государства.

В-четвертых, воздействие политических партий на государство выражается и в том, что они формируют и предопределяют политический курс правительства. В подавляющем большинстве современных государств правительства создаются на строго партийной основе. Так, например, в государствах с парламентарной формой правления (монархиях и республиках) правительство формируется из представителей политических партий, победивших на выборах в парламент. Если какая-либо партия располагает абсолютным большинством депутатских мандатов, она становится правящей партией и ее лидер автоматически назначается на пост премьер-министра – главы правительства. Если же ни одна из политических партий не имеет абсолютного большинства депутатских мандатов, создается коалиционное правительство из представителей нескольких политических партий, представленных в парламенте. На партийной основе правительства формируются и в президентских республиках.

В-пятых, политические партии оказывают решающее воздействие также на выборы главы государства в государствах с республиканской формой правления. В президентских республиках президент всегда представляет определенную партию, из активистов которой он формирует свою администрацию после победы на выборах (например, в США). В парламентарных республиках к президенту нередко предъявляется требование партийной нейтральности, в связи с чем после выборов он приостанавливает свое членство в партии. Однако и здесь влияние политических партий на выборы главы государства существует, поскольку каждая политическая партия стремится продвинуть на этот пост своего представителя.

В-шестых, воздействие политических партий на государство имеет место и тогда, когда они не получают прямого доступа к государственным должностям. Находясь в оппозиции к пра-

вающей партии или правящей коалиции, они осуществляют контроль над деятельностью государственных органов и процессом управления страной, используя для этого разнообразные каналы, включая общественное мнение.

Воздействие государства на политические партии. Государство, испытывая на себе достаточно серьезное воздействие со стороны политических партий, в свою очередь не остается безразличным и по отношению к ним. Правда, до Второй мировой войны государство, как правило, не вмешивалось в деятельность политических партий. Последняя протекала в соответствии с конституционными обычаями, сложившейся практикой, традициями. Однако после Второй мировой войны отдельные государства начали переходить к правовой регламентации не только деятельности, но и порядка формирования политических партий. В конституциях ряда государств были закреплены положения, касающиеся политических партий, во многих государствах были приняты законы о политических партиях. Деятельность политических партий приобрела легитимный характер и правовое оформление.

В целом воздействие государства на политические партии проявляется в следующем.

Во-первых, существование в стране политических партий, определенных их разновидностей зависит, прежде всего, от государства. Так, в некоторых мусульманских странах (Катаре, Кувейте, Саудовской Аравии и др.) все партии государством запрещены, поскольку их деятельность разрушает единство уммы — мусульманской общины «правоверных». В некоторых странах государством запрещаются нацистские, фашистские, коммунистические и некоторые другие партии. Например, ст. 13 Конституции Польши запрещает нацистские, фашистские и коммунистические партии, ст. XII Переходных и заключительных постановлений Конституции Италии запрещает восстановление, в какой бы то ни было форме, распущенной фашистской партии. В ряде стран конституцией или законом разрешена только одна, правящая партия, а все остальные запрещаются (в прошлом в Алжире, Габоне, Конго, Танзании и др.).

В демократических государствах политические партии организуются по общему правилу явочным порядком. Это значит, что никакого уведомления или предварительного разрешения государственных органов на создание партии не требуется. При

этом государство признает многопартийность и право граждан на свободное объединение в политические партии, что нередко предусматривается конституцией страны. Например, ч. 3 ст. 13 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». В ст. 49 Конституции Италии записано: «Все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики». В ст. 29 Конституции Греции закреплено: «Греческие граждане, имеющие право голоса, могут свободно создавать политические партии или присоединяться к ним; организация и деятельность партий должны служить свободному функционированию демократического режима». О свободном создании и функционировании политических партий говорится также в ст. 4 Конституции Франции. Вместе с тем и в демократических государствах запрещаются политические партии, деятельность которых направлена на подрыв конституционного строя в стране, разжигание национальной ненависти и т. п.

Во-вторых, государство, как уже было сказано, регулирует деятельность политических партий. Хотя политические партии – это самоуправляемые организации и в своих программах и уставах они сами определяют цели, задачи, структуру, внутреннюю организацию и порядок деятельности, тем не менее, государство тоже регулирует многие аспекты деятельности политических партий. Так, в конституциях демократических государств закрепляются место и роль партий в общественно-политической жизни, принцип свободного образования и деятельности партий, требования, предъявляемые к их деятельности (необходимость соблюдать закон, уважать принципы национального суверенитета и демократии и др.). Более детально деятельность партий регламентируется законами о политических партиях. Последние определяют понятие политических партий, их задачи, функции, роль в политической и государственной жизни страны, условия и порядок регистрации в государственных органах, требования, предъявляемые к организационному строению и деятельности политических партий, их права и обязанности и т. д. О том, насколько обстоятельно государство регламентирует деятельность политических партий, может свидетельствовать Закон Российской Федерации «О политических партиях». В нем помимо общих положений, в которых говорится о предмете регулирования

данного закона, праве граждан на объединение в политические партии, понятии и структуре политической партии, основных принципах деятельности политической партии и т. д., содержатся разделы, посвященные созданию политической партии, ее государственной регистрации, внутреннему устройству политической партии, ее правам и обязанностям, государственной поддержке политических партий, государственному финансированию политических партий, участию политических партий в выборах и референдумах, приостановлению деятельности и ликвидации политических партий.

В-третьих, воздействие государства на политические партии проявляется и в том, что оно определяет характер взаимоотношений между политическими партиями и парламентом страны, поскольку борьба политических партий за власть сводится в первую очередь к борьбе за завоевание мест в парламенте. В конкретных законах (законах о выборах, регламентах палат парламента и др.) содержатся положения, относящиеся к порядку распределения депутатских мандатов между партиями, процедуре формирования партийных фракций парламента, их деятельности, их правам и обязанностям и т. д.

В-четвертых, воздействие государства на политические партии проявляется также в регулировании финансовой стороны их деятельности. Законодательство различных стран определяет размеры и порядок предоставления частных пожертвований и взносов в партийные кассы, лимитирует и контролирует финансовые расходы партий в период предвыборных кампаний, осуществляет в той или иной мере финансирование политических партий из государственного бюджета, регулирует другие финансовые вопросы политических партий.

Государство и партийные системы. Говоря о взаимодействии государства с политическими партиями, необходимо иметь в виду, что это взаимодействие во многом определяется существующей в стране партийной системой. Партийная система страны характеризуется совокупностью действующих в ней политических партий, их положением в обществе и отношением к различным его слоям, взаимодействием друг с другом и с государством. Обычно выделяют однопартийные, двухпартийные и многопартийные системы.

В странах с *однопартийными* системами связь политических партий с государством носит самый тесный характер, по-

скольку в стране существует только одна политическая партия, которая является правящей. Как правило, в таких странах имеет место сращивание государственного и партийного аппаратов и слияние политической партии с государством. В связи с этим государство практически утрачивает свою самостоятельность, попадая в полную зависимость от политической партии и становясь ее послушным придатком. Так, например, в Заире государственные органы официально провозглашены составной частью правящей партии Народное движение революции. В бывшем СССР единственная в стране политическая партия – КПСС официально считалась руководящей и направляющей силой общества, а государству отводилась роль исполнителя ее воли. В частности, в ст. 6 Конституции СССР, принятой в 1977 г., говорилось: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза». Однопартийные системы появляются, как правило, после революций или военных переворотов и присущи обычно государствам с авторитарными и тоталитарными режимами.

Иначе обстоят дела в странах с *двух- и многопартийными* системами. Такие системы присущи демократическим государствам. Правда, и в антидемократических государствах могут существовать многопартийные системы, но они являются многопартийными лишь формально, поскольку правящей партией здесь всегда является одна и та же партия (например, коммунистическая). Остальные же политические партии являются сателлитами правящей партии и не вступают с ней в борьбу за власть. Такие политические системы, формально являясь многопартийными, фактически остаются однопартийными. При двух- и многопартийных системах (многопартийных фактически, а не формально) связь политических партий с государством носит характер двустороннего взаимодействия и невмешательства во внутренние дела друг друга. Об этом, например, прямо говорит ст. 10 Закона РФ «О политических партиях», в ч. 1 которой записано: «Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается».

§ 4. Взаимодействие государства с иными общественными объединениями – субъектами политической системы общества

Понятие и виды общественных объединений. К числу основных субъектов политической системы общества относятся, как мы уже знаем, не только государство и политические партии, но и другие общественные объединения, деятельность которых прямо или косвенно связана с политикой¹. Общественные объединения представляют собой наиболее распространенную форму реализации конституционного права граждан на создание различных коллективных формирований для защиты своих общих интересов и достижения общих целей. Они отличаются значительным разнообразием и массовостью. К ним относятся самые разные социально-экономические, социально-культурные и прочие объединения некоммерческого характера (профсоюзы, предпринимательские союзы, союзы потребителей, крестьянские кооперативы, женские и молодежные организации, культурные, экологические, благотворительные, спортивные общества и др.). Общественные объединения отличаются друг от друга названием (союзы, общества, движения, организации, фонды, ассоциации и пр.), степенью организации, количеством членов, влиянием на политическую жизнь общества и т. д.

Согласно Федеральному закону РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. под общественным объединением понимается **добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения**².

Исходя из данной дефиниции, представляется возможным выделить следующие признаки общественного объединения.

¹Поскольку политические партии тоже относятся к общественным объединениям, в данном параграфе речь будет идти о взаимодействии государства с иными общественными объединениями.

²Кстати, это легальное определение общественного объединения, данное в ст. 5 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях». фигурирует во многих учебниках по теории государства и права.

Во-первых, это определенное **формирование, созданное по инициативе граждан**. Общественные объединения могут создаваться только гражданами или негосударственными юридическими лицами, но не органами государства. Причем граждане имеют право создавать общественные объединения по своему выбору без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в органах государства либо функционировать без государственной регистрации.

Во-вторых, это **добровольное** формирование. Граждане добровольно, по своей инициативе, без каких-либо указаний со стороны государственных органов создают общественные объединения, добровольно в них вступают и добровольно из них выходят.

В-третьих, это **самоуправляемое** формирование. Оно само управляет своими делами и государство не вправе вмешиваться в его деятельность, если эта деятельность не нарушает действующее законодательство. Общественное объединение, в частности, само разрабатывает и принимает свой устав и формирует свои руководящие органы.

В-четвертых, это формирование, деятельность которого **не должна носить коммерческого характера**. То есть общественное объединение не должно ставить целью извлечение прибыли из своей деятельности. Если объединение создается для извлечения прибыли, оно признается хозяйственной, коммерческой организацией. Порядок образования и деятельности таких объединений иной, чем у общественных объединений. Вместе с тем законодательство ряда стран, например, России, разрешает общественным объединениям осуществлять коммерческую деятельность при соблюдении определенных условий: если такая деятельность носит вспомогательный характер и если полученная прибыль идет только на нужды общественного объединения.

В-пятых, это формирование, в которое граждане объединяются **на основе общности интересов и для реализации общих целей**. Именно общность интересов и стремление достичь каких-то общих целей являются необходимым условием для создания соответствующих формирований.

В Российской Федерации согласно закону «Об общественных объединениях» общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественная организация – это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации могут быть как физические лица (индивиды), так и юридические лица (организации). Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. К общественным организациям в Российской Федерации относятся профсоюзы, различные творческие, спортивные и некоторые другие общественные объединения.

Общественное движение – это состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Участниками общественного движения могут быть как граждане, так и общественные объединения, которые принимают активное участие в деятельности общественного движения и поддерживают проводимые им мероприятия. При этом состав общественного движения является непостоянным, так как в его деятельности могут принимать участие все желающие. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание, постоянно действующим руководящим органом – выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В Российской Федерации в качестве движений зарегистрированы такие объединения, как движение «Солдатские матери», движение «Демократическая Россия» и др.

Общественный фонд – это один из видов некоммерческих фондов. Он представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не за-

прещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные, в том числе благотворительные, цели. Общественный фонд формирует имущество, включая денежные средства, на основе добровольных взносов, пожертвований, иных не запрещенных законом поступлений и передает их либо нуждающимся людям, либо соответствующим организациям на реализацию различных социально полезных проектов. При этом учредителям и управляющим имуществом общественного фонда запрещено использовать имущество фонда в собственных интересах.

В отличие от общественной организации общественный фонд не имеет строго фиксированного членства. Нет у него потребности и в большом числе участников, что характерно для общественного движения. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании. В Российской Федерации зарегистрированы и действуют такие, например, общественные фонды, как Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-фонд), Российский благотворительный фонд им. Великой княгини Елизаветы Федоровны, Экологический фонд России.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг в области образования, здравоохранения, культуры, спорта и т. д., которые отвечают интересам участников и соответствуют уставным целям указанного объединения. Особенность данного вида общественных объединений состоит в том, что они образуются гражданами, предоставившими учреждению свое имущество на правах оперативного управления. Руководство общественным учреждением и управление его имуществом осуществляется, по общему правилу, лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Органом общественной самостоятельности считается не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением устав-

ных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. По своему характеру органы общественной самодеятельности довольно разнообразны. Это могут быть родительские комитеты, создаваемые при образовательных учреждениях, уличные, дворовые комитеты, формируемые населением по месту жительства, и т. д.

Политическая партия – это, как было отмечено в предыдущем параграфе, тоже общественное объединение. Но это общественное объединение особого рода. Оно отличается ярко выраженной политической направленностью и нацеленностью на завоевание государственной власти, что не характерно для других общественных объединений. Другие общественные объединения, хотя и могут проявлять значительную активность в политической жизни общества (например, предпринимательские союзы, лоббистские группы), в отличие от политических партий не нацелены на завоевание государственной власти. Политическая деятельность не является их основной целью, а выступает лишь как вспомогательное средство для реализации и защиты своих интересов.

Воздействие общественных объединений на государство. Говоря о взаимодействии государства с общественными объединениями, необходимо сразу же подчеркнуть, что оно носит двусторонний характер, т. е., с одной стороны, общественные объединения оказывают определенное воздействие на государство, а, с другой стороны, государство известным образом воздействует на общественные объединения.

Воздействие общественных объединений на государство состоит, как представляется, в следующем.

Во-первых, они могут участвовать в выработке и реализации политики государства, выступать с инициативами по различным вопросам общественной и государственной жизни, внести предложения в органы государственной власти. Кроме того, являясь институтами гражданского общества, они способны оказывать определенное давление на государство и его политику в интересах представляемых ими слоев населения.

Во-вторых, общественные объединения могут принимать участие в различных политических кампаниях и политических акциях: выборах, референдумах, собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и т. д. Участвуя в выборах, они могут выдвигать кандидатов в депутаты, проводить предвыборную агитацию, объединять избирателей вокруг кандидатов в депутаты и т. п.

В-третьих, общественные объединения вправе представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в различных государственных органах. С этой целью они могут принимать участие в работе государственных органов и учреждений (в парламентских комиссиях, межведомственных комитетах и т. д.), ориентировать органы государственной власти на учет интересов отдельных групп населения при разработке новых нормативных актов или принятии управленческих решений, получать от государственных органов необходимую для реализации своих целей информацию. Органы государства, решая те или иные вопросы общественной жизни, очень часто решают их совместно с общественными объединениями или учитывают их мнение.

В-четвертых, сотрудничая с государственными органами, общественные объединения, особенно такие, как общественные фонды, благотворительные организации, общественные учреждения, нередко оказывают органам государства поддержку в решении социальных проблем, помогая нуждающимся и малообеспеченным слоям населения или улучшая материальное обеспечение организаций в сфере науки, образования, культуры, спорта.

В-пятых, воздействие общественных объединений на государство выражается также в общественном контроле над деятельностью государственных органов.

Воздействие государства на общественные объединения. Если говорить о воздействии государства на общественные объединения, то оно проявляется в следующем.

Во-первых, легальная деятельность в стране общественных объединений в целом или отдельных их разновидностей во многом зависит от государства. Государство может запрещать деятельность не только политических партий, но и других общественных объединений. Поэтому в одних странах деятельность общественных объединений полностью запрещена, в других она, так или иначе, дозируется государством. Даже в демократических странах, где существует конституционное право граж-

дан на объединение, имеются ограничения на создание некоторых общественных объединений. Например, в ст. 18 Конституции Италии записано: «Запрещаются тайные общества и такие объединения, которые, хотя бы косвенно, преследуют политические цели посредством организаций военного характера». О запрете на объединения, цели или деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи соглашения народов, говорится в ст. 9 Основного закона ФРГ. «Запрещается деятельность тайных или военизированных обществ», – гласит п. 5 ст. 22 Конституции Испании. Согласно ч. 5 ст. 13 Конституции РФ «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». А в соответствии со ст. 16 Закона РФ «Об общественных объединениях» запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Во-вторых, государство, предоставляя гражданам право на объединение, создает все необходимые условия для нормальной деятельности общественных объединений, наделяя их широкими политическими правами и свободами (свободой слова, печати, собраний, митингов, шествий, демонстраций). Вместе с тем государство определяет правовой режим деятельности общественных объединений, закрепляя в законодательстве их юридические права и обязанности и регламентируя те или иные стороны их деятельности. В Российской Федерации деятельность общественных объединений, их права и обязанности регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях» и некоторыми другими законодательными актами. Закон «Об общественных объединениях» говорит об организационно-правовых формах общественных объединений, принципах их организации и деятельности, об ограничениях на создание и деятельность общественных объединений, о порядке создания, реорганизации и ликвидации общественных объединений, их правах и обязанностях, собственности, ответственности за нарушение законодательства и т. д.

В-третьих, государство не только наделяет общественные объединения широкими юридическими правами, но и охраняет их права и законные интересы от каких бы то ни было посягательств. Кроме того, государство нередко оказывает содействие в реализации тех или иных решений общественных объединений.

В-четвертых, не вмешиваясь во внутренние дела общественных объединений, государство, тем не менее, осуществляет надзор и контроль над их деятельностью. Так, по законодательству Российской Федерации надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура РФ. Контроль соответствия деятельности общественных объединений их уставным целям осуществляет орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений. Данный орган вправе:

- запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

- направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;

- в случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения.

Финансовые органы осуществляют контроль над источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах.

Надзор и контроль над выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

К общественным объединениям, нарушающим действующие законы, государство вправе применить соответствующие меры принуждения, вплоть до приостановления их деятельности и ликвидации. Например, в ст. 12 Конституции Греции прямо сказано, что объединения могут быть распущены за нарушения закона. По законодательству Российской Федерации основания-

ми для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;

неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под политической системой общества и каково ее соотношение с политической организацией общества?

2. Что можно отнести к структурным элементам политической системы общества?

3. Как решается вопрос о субъектах политической системы общества?

4. Почему государство занимает в политической системе центральное место и играет в ней ведущую, определяющую роль?

5. Что понимается под политической партией? Как можно классифицировать политические партии?

6. Как взаимодействуют друг с другом государство и политические партии и в чем это взаимодействие проявляется?

7. Что понимается под общественным объединением? Каковы признаки и виды общественных объединений?

8. Как взаимодействуют друг с другом государство и иные общественные объединения? В чем это взаимодействие проявляется и чем оно отличается от взаимодействия государства с политическими партиями?

Литература

Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / С. А. Авакьян. – М. : Рос. юрид. издат. дом, 1996. – 360 с.

Анохин М. Г. Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость / М. Г. Анохин. – М. : Инфомарт, 1996. – 305 с.

Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика / Ф. М. Бурлацкий. – М. : Наука, 1970. – 527 с.

Каменская Г. В. Политические системы современности / Г. В. Каменская, А. В. Родионов. – М. : Онега, 1994. – 224 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2005. – 1056 с.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. – 9-е изд., испр. и доп. / А. А. Мишин. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – 496 с.

Селезнев Л. И. Политические системы современности: сравнительный анализ / Л. И. Селезнев. – СПб. : Петрополис, 1995. – 253 с.

Чиркин В. Е. Глобальные модели политической системы современного общества : индикаторы эффективности // Государство и право. – 1992. – № 5. – С. 82–90.

Чудаков М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие / М. Ф. Чудаков. – Минск : Новое знание, 2001. – 576 с.: ил.

Шабров О. Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 116–125.

ГОСУДАРСТВО И ЛИЧНОСТЬ

§ 1. Понятие личности. Связь личности с государством

Понятие личности. Прежде чем говорить о связи личности с государством, необходимо выяснить, что же понимается под личностью и какой смысл принято вкладывать в это понятие. В справочной литературе слову «личность» обычно придаются следующие значения: это человек, выступающий носителем каких-нибудь свойств¹, человек, выступающий в качестве субъекта социальных отношений и сознательной созидательной деятельности². Аналогичные трактовки личности даются философскими словарями. Так, в одном из них личность определяется как человек со своими социально обусловленными и индивидуально выраженными качествами: интеллектуальными, эмоциональными, волевыми³.

Из приведенных положений видно, что личность — это, прежде всего, *человек*. Поэтому, когда речь идет о личности, о ее связи с государством, под ней всегда подразумевается человек. Вместе с тем личность и человек — это не совсем одно и то же. В научной литературе данные понятия принято различать. И дело здесь не в том, что личностями надо признавать людей, обладающих какими-то особыми качествами, исключительными способностями, яркой индивидуальностью, как полагают отдельные исследователи, а в том, что понятия «человек» и «личность» несут различную смысловую нагрузку. Человек — это

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 264.

² См.: Краткий словарь современных понятий и терминов / сост. и общ. ред. В. А. Макаренко. М., 1993. С. 226.

³ См.: Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя, П. Ф. Юдина. М., 1968. С. 185.

биосоциальное, природно-общественное существо, в котором тесно переплелись природные и социальные качества. Он — представитель, прежде всего, природного, естественного мира со всеми присущими ему биологическими, физическими, физиологическими, психическими и прочими свойствами. Но одновременно он — представитель и социального мира, обладающий определенными социальными качествами (мышлением, речью, способностью создавать орудия труда и т. д.). При этом решающая роль принадлежит именно социальным качествам, которые выделяют человека из мира природы и включают его в систему общественных отношений. Последние как раз и определяют социальную сущность человека. Как отмечал К. Маркс, сущность человека «в своей действительности есть совокупность всех общественных отношений»¹. Совокупность социальных свойств, качеств человека охватывается понятием «личность». Поэтому личность — это не просто человек, а человек, обладающий определенными социальными качествами и включенный в систему общественных отношений. Опять же по выражению К. Маркса, «сущность “особой личности” составляет не ее борода, не ее кровь, не ее абстрактная физическая природа, а ее социальное качество»².

Связь личности с государством. Личность как человек, обладающий определенными социальными качествами и включенный в систему общественных отношений, в государственно-организованном обществе не может не быть связана с государством. В таком обществе государство, как известно, является официальным представителем и выразителем публичной власти — власти всего общества. Эта власть распространяется на всех без исключения членов общества, и ее веления носят общеобязательный характер, т. е. распространяются опять же на всех членов общества. Более того, эта власть распространяется и на других лиц, которые оказываются на территории соответствующего государства, например, иностранцев. Поэтому любая личность, проживающая или временно находящаяся на территории государства, всегда в той или иной мере связана с государством.

Связь личности с государством носит самый разнообразный характер, поскольку зависит от различных обстоятельств: конкретных исторических условий, политического режима, со-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 3.

² Там же. Т. 1. С. 242.

циального положения личности, ее возраста, пола, наличия у нее определенной профессии, занимаемой должности и т. д. Но, прежде всего, связь личности с государством зависит от принадлежности личности к конкретному государству, от того, в каком правовом качестве выступает личность по отношению к этому государству: гражданина, иностранца или лица без гражданства.

Гражданин – это лицо, принадлежащее территориально и юридически к конкретному государству. Правда, гражданами обычно называют лиц, территориально и юридически принадлежащих к государствам с республиканской формой правления, а в государствах с монархической формой правления таких лиц чаще всего именуют **подданными** (подданные Его или Ее Величества). Вместе с тем в современных развитых странах эти понятия употребляются как равнозначные, поскольку правовое положение личности в республиках и монархиях почти ничем не отличается. Лишь в некоторых странах (например, в странах Арабского Востока, Африки) различие между гражданами и подданными еще сохраняет свое значение, так как население в монархических государствах этих стран воспитывается в традициях личной преданности монарху.

Связь личности с государством, когда личность выступает в качестве гражданина или подданного, является наиболее тесной. Личность, будучи гражданином (подданным) государства, пользуется всеми юридическими правами, установленными данным государством, а также несет перед государством все юридические обязанности. Государство же в свою очередь гарантирует личности ее права, защищает ее, покровительствует ей за границей.

Иностранец – это гражданин (подданный) другого государства. Связь личности с государством, когда она выступает в качестве иностранца, является не такой тесной, как у граждан. Иностранцы, как правило, не обладают многими политическими правами, не могут занимать отдельные должности (например, должности, связанные с государственными или военными секретами, работать на радио, телевидении, быть судьями, прокурорами, нотариусами и т. д.), не несут некоторых обязанностей (например, не обязаны служить в армии страны пребывания). В то же время иностранцы пользуются многими правами, что и граждане государства, а также обязаны исполнять законы и другие нормативные акты страны пребывания. В случае совершения преступления или иного правонарушения они несут ответственность по законодательству этой страны.

Лицо без гражданства (апатрид) – это лицо, не являющееся гражданином какого-либо государства. Его связь с государством во многом аналогична связи с государством иностранца (Конвенция о статусе апатридов 1954 г. требует предоставления апатридам статуса, которым пользуются иностранцы). Лица без гражданства, как и иностранцы, тоже не обладают многими политическими правами, не могут занимать отдельные должности, не несут некоторых обязанностей. Вместе с тем в отличие от иностранцев они не пользуются дипломатической защитой какого-либо государства.

Кроме названных личность по отношению к государству может выступать и в некоторых других качествах. Она может быть лицом с двойным (и более) гражданством, беженцем, вынужденным переселенцем и т. д. Однако в этих случаях она все равно выступает в качестве либо гражданина, либо иностранца, либо лица без гражданства. Так, например, беженцы – это граждане иностранных государств, а вынужденные переселенцы – граждане данного государства.

Таким образом, связь личности с государством зависит в первую очередь от ее гражданства. Если личность по отношению к конкретному государству выступает как гражданин или подданный, ее связь с данным государством будет наиболее тесной. Если же она не является гражданином или подданным данного государства, а выступает по отношению к нему как иностранный гражданин или лицо без гражданства, то связь этой личности с государством будет менее тесной.

Связь личности с государством имеет еще один аспект. Независимо от гражданства она, находясь на территории государства, выступает как **субъект права**, т. е. лицо, способное иметь и самостоятельно осуществлять юридические права и обязанности. Это обусловлено тем, что практически любое современное государство признает за любой личностью, находящейся на территории государства, способность (возможность) иметь юридические права и обязанности и самостоятельно их осуществлять. Такая способность именуется **правосубъектностью**. Как говорится в ст. 6 Всеобщей декларации прав человека, каждый человек, где бы он не находился, имеет право на признание его правосубъектности. Вместе с тем иностранцы и лица без гражданства, обладая в целом правосубъектностью, в отличие от граждан (подданных) не могут, тем не менее, иметь некоторые юридические права, а также нести отдельные юридические обязанности.

§ 2. Гражданство: порядок его приобретения и прекращения

Понятие гражданства (подданства). Подавляющее большинство населения той или иной страны, как правило, составляют граждане или подданные. С понятиями «гражданин» и «подданный» связаны такие понятия, как «гражданство» и «подданство». Под гражданством следует понимать **устойчивую правовую связь личности (человека) с государством, выраженную в их взаимных правах и обязанностях.** Это означает, что:

1) взаимоотношения граждан со своим государством носят устойчивый, т. е. постоянный и чаще всего пожизненный характер, в то время как взаимоотношения иностранцев с государством характеризуются временной связью;

2) связь гражданина с государством носит личный характер, тогда как связь иностранца с государством страны пребывания – территориальный. Это проявляется, в частности, в том, что, когда иностранец покидает страну пребывания, его связь с государством этой страны прекращается. Если же свою страну покидает гражданин, выезжая за рубеж, его связь с государством сохраняется;

3) связь гражданина с государством носит двусторонний характер. С одной стороны, гражданин наделяется правами и обязанностями, с другой – государство обладает правами и обязанностями по отношению к гражданину.

Определенные особенности имеются у гражданства в федеративных государствах. В них, как правило, кроме общегосударственного гражданства существует гражданство субъектов федерации. Гражданство субъектов федерации во многом носит номинальный характер, поскольку все граждане федерации по общему правилу равноправны. Например, в п. 60 ст. 6 Конституции Австрии говорится: «Каждый гражданин федерации имеет в каждой из земель те же права и обязанности, что и граждане этой земли». Кстати, конституции подавляющего большинства федеративных государств среди основных прав граждан предусматривают право на свободное передвижение и выбор места жительства.

Как устойчивая правовая связь личности с государством, выраженная в их взаимных правах и обязанностях, может быть определено и подданство, поскольку во многих современных монархиях оба термина употребляются как равнозначные, а в конституциях и законодательстве некоторых из них (Бельгии,

Испании, Нидерландах) термин «подданство» заменен термином «гражданство».

Гражданство было известно уже в рабовладельческих государствах, но гражданами здесь являлись только свободные. В феодальных государствах существовало главным образом подданство, которое означало не просто подвластность населения монарху, но и феодальную зависимость от него. В буржуазных государствах существуют как гражданство, так и подданство, которые принципиально не различаются, поскольку выражают равноправие всех членов общества.

Гражданство является основой правового положения личности в государстве. Обладание гражданством дает возможность иметь и осуществлять любые юридические права и обязанности, предусмотренные законодательством страны. Поэтому не случайно в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек имеет право на гражданство».

Приобретение гражданства. Порядок приобретения гражданства, равно как и выход из него, определяется каждым государством самостоятельно. В Российской Федерации он определяется Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. и некоторыми другими нормативно-правовыми актами.

Существует несколько способов приобретения гражданства, основными из которых являются два: по рождению («филиация») и в результате натурализации («укоренение»). Приобретение гражданства *по рождению* осуществляется автоматически и не требует со стороны лица совершения каких-либо действий, свидетельствующих о его желании приобрести гражданство данного государства. При этом применяется два принципа: «право крови» и «право почвы». Согласно принципу «*права крови*» гражданином признается ребенок, родившийся от граждан данного государства независимо от того, на территории какого государства он родился. Если родители ребенка имеют разное гражданство, то по законодательству многих стран вопрос о гражданстве ребенка решается на основании письменного соглашения родителей о выборе гражданства ребенка. В некоторых государствах для приобретения ребенком гражданства данного государства достаточно, чтобы один из родителей имел гражданство этого государства. В соответствии с принципом «*права почвы*» гражданином государства признается ребенок, родившийся на территории данного государства, независимо от гра-

жданства его родителей. Так, согласно ст. 30 мексиканской Конституции «мексиканцами по рождению являются: I) дети, родившиеся на территории Республики, какой бы национальности ни были их родители; II) дети, родившиеся за границей от родителей-мексиканцев, от отца-мексиканца или от матери-мексиканки; III) дети, родившиеся на мексиканском военном или торговом корабле или в самолете». Надо заметить, что в большинстве современных государств применяются в сочетании оба принципа.

Приобретение гражданства в результате *натурализации* связано с обращением лица в установленные законом государственные органы с просьбой о предоставлении ему гражданства. Чаще всего этого добиваются лица, прибывшие в страну в соответствии с правилами иммиграционного законодательства, а также лица, усыновленные гражданином данного государства, вступившие в брак и т. д. В большинстве стран для натурализации необходимо, чтобы лицо, желающее стать гражданином государства, постоянно проживало на его территории. В ряде государств к таким лицам предъявляются и другие требования. Процедура натурализации носит сложный и зачастую униженный характер. Обычно законодательство требует от иммигрантов знания государственного языка данной страны, наличия средств к существованию, доказательств отсутствия тяжелых заболеваний. В США, например, требуется давать клятву верности этой стране. Немаловажное значение придается политическим взглядам иммигрантов. Сложность процедуры предоставления гражданства нередко заставляет иммигрантов вообще не обращаться за получением гражданства и жить без признания и защиты своих прав и свобод.

Существуют и такие способы приобретения гражданства, как репатриация, оптация, трансферт и регистрация. *Репатриация* – восстановление в гражданстве. Она возможна для лица, которое состояло в гражданстве данного государства, но по каким-то причинам его утратило. Восстановление в гражданстве может осуществляться как по желанию лица, так и по воле государства. Восстановление в гражданстве, когда оно осуществляется по воле лица, аналогично натурализации, но отличается от последней, как правило, упрощенным порядком. Восстановление в гражданстве, когда оно осуществляется по воле государства, может происходить тогда, когда изменяется законодательство о гражданстве, ранее предусматривающее наказание в виде лишения гражданства. *Оптация* – это право лица выбрать гра-

жданство. Такой выбор имеет место в случаях, когда какая-то территория переходит от одного государства к другому. Жителям этой территории предоставляется право либо сохранить прежнее гражданство, либо получить новое. Похожим способом приобретения гражданства (точнее его изменения) является **трансферт**. Трансферт применяется автоматически при переходе территории одного государства к другому. При этом гражданство изменяется без согласия граждан. Трансферт имел место, например, при объединении ФРГ и ГДР в 1990 г. **Регистрация** как способ приобретения гражданства заключается в упрощенном порядке получения гражданства для лиц, обладающих кровными или другими связями с данным государством (например, для лиц, у которых супруги, или дети, или родственники по восходящей линии проживают в данном государстве и являются его гражданами).

Гражданство может быть приобретено также в результате **вступления в брак** с гражданином (гражданкой) данного государства, а также **усыновления** иностранного гражданина или лица без гражданства гражданином данного государства.

Прекращение гражданства. Гражданство может быть прекращено по разным обстоятельствам: в результате отказа от гражданства (выхода из гражданства), утраты гражданства, лишения гражданства, оптации другого гражданства и др. Рассмотрим некоторые из них.

Отказ от гражданства или **выход** из него может иметь место вследствие добровольного волеизъявления заинтересованного лица, которое подает в компетентные органы государства соответствующее заявление, и согласия этих органов. Основания для отклонения заявления о выходе из гражданства обычно устанавливаются законом. Так, согласно ст. 20 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин РФ: а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом; б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. При отсутствии оснований для отказа в выходе из гражданства ходатайство заявителя должно быть удовлетворено.

Лишение гражданства. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека, провозглашая право человека на гражданство, говорит и о том, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Аналогичные положения закреплены в конституциях многих демократических государств, в том числе и в Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 6). Вместе с тем во многих странах законодательство позволяет органам исполнительной власти лишать человека гражданства по тем или иным основаниям (например, в некоторых странах лица, занимающиеся нежелательной для правительства политической деятельностью, могут быть лишены гражданства). В соответствии с положениями отдельных конституций лицо может быть лишено гражданства по приговору суда за совершение определенных преступлений. Лица, лишённые гражданства, подлежат высылке из страны (*экспатриация*).

Утрату гражданства законодательство ряда стран выделяет в качестве особого основания прекращения гражданства. Утрата гражданства носит в известной мере автоматический характер вследствие совершения лицом определенных запрещенных действий. Таковыми, например, могут быть: поступление на иностранную государственную службу, использование фальшивых документов при приобретении гражданства, неподдержание проживающим за границей лицом связи со своим государством в течение установленного времени. Иногда подобного рода факты в одних странах относятся к основаниям для лишения гражданства, в других – для констатации фактического выхода из него.

§ 3. Правовой статус личности. Права человека и гражданина

Понятие и виды правового статуса личности. Связь личности с государством выражается главным образом в юридических правах, свободах и обязанностях, которые признаются государством за личностью и которыми она может реально обладать в данном конкретном государстве. Совокупность таких прав, свобод и обязанностей личности принято называть ее правовым статусом. Вопрос о понятии правового статуса личности относится в научной литературе к числу дискуссионных, поскольку разные авторы включают в состав правового статуса

различные элементы. В частности, кроме прав, свобод и обязанностей в состав правового статуса личности предлагается включать гражданство, правосубъектность, гарантии прав и свобод, юридическую ответственность и некоторые другие элементы. Не вдаваясь в подробности, отметим, что наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой под правовым статусом личности понимается совокупность законодательно установленных государством прав, свобод и обязанностей личности.

Соглашаясь с подобным пониманием правового статуса личности, необходимо вместе с тем отметить, что правовой статус личности – это не просто совокупность законодательно установленных прав, свобод и обязанностей, а совокупность таких прав, свобод и обязанностей, которые гарантируются государством, вследствие чего личность реально может ими обладать. В этой связи едва ли правильно включать в правовой статус личности права и свободы, которые формально декларируются государством (что характерно для государств с антидемократическими режимами), но фактически им не гарантируются. Такие права и свободы остаются лишь на бумаге и человек реально обладать ими не может. Поэтому под правовым статусом личности следует понимать **совокупность законодательно установленных и гарантированных государством прав, свобод и обязанностей личности.**

В основе правового статуса личности лежит, как принято считать, ее фактический социальный статус, т. е. реальное положение личности в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет, юридически оформляет это положение, признавая личность субъектом права и наделяя ее правосубъектностью. В связи с этим социальный и правовой статусы соотносятся соответственно как содержание и форма.

В литературе наряду с понятием «правовой статус личности» очень часто встречается понятие «правовое положение личности». Ряд исследователей предлагает эти понятия различать, рассматривая понятие «правовое положение» более широко, чем понятие «правовой статус». Между тем слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо. Поэтому правы, как представляется, те, кто отождествляет данные понятия. К тому же ни международные акты о правах человека, ни законодательство, ни юридическая практика не проводят никакого различия между этими понятиями.

Говоря о правовом статусе личности, необходимо иметь в виду, что его составляют не только те права, свободы и обязанности, которыми личность в данный момент времени обладает, но и те права, свободы и обязанности, которыми личность в данный момент времени не обладает, но при определенных обстоятельствах сможет ими обладать. Исходя из этого, представляется возможным различать формальный и фактический правовой статус личности. **Формальный** статус составляют все права, свободы и обязанности, которыми личность в принципе может обладать в данном государстве, **фактический** же статус составляют лишь те права, свободы и обязанности, которыми личность уже реально обладает. В этой связи формальный статус личности всегда является относительно стабильным, поскольку изменения в нем происходят лишь при изменениях в законодательстве, фактический же статус, наоборот, более динамичен, поскольку может изменяться достаточно быстро.

Помимо формального и фактического можно выделить и другие виды правового статуса личности. Так, в зависимости от принадлежности личности к конкретному государству различают правовой статус граждан, правовой статус иностранцев и правовой статус лиц без гражданства. **Правовой статус граждан** характеризуется наибольшим объемом прав, свобод и обязанностей, поскольку граждане способны обладать практически всеми законодательно установленными правами, свободами и обязанностями. **Правовой статус иностранцев** и **правовой статус лиц без гражданства** характеризуется меньшим объемом прав, свобод и обязанностей, так как иностранцы и лица без гражданства не наделяются государством некоторыми правами, свободами и обязанностями, а значит, и обладать ими в принципе не могут. Кроме этих трех видов правового статуса личности в данной классификации дополнительно можно выделить и такие виды, как правовой статус лиц с двойным и более гражданством, правовой статус беженцев, правовой статус вынужденных переселенцев и некоторые другие.

В зависимости от широты охвата можно выделить общий, специальный и индивидуальный правовой статус. **Общий** правовой статус составляют права, свободы и обязанности, которыми могут обладать все граждане, а также иностранцы и лица без гражданства, пребывающие на территории данного государства. Как правило, общий правовой статус закрепляется в кон-

ституции государства, в связи с чем его называют также **конституционным**. Общий правовой статус является базовым, исходным для специального и индивидуального статуса. **Специальный (родовой)** правовой статус составляют права, свободы и обязанности, которыми могут обладать отдельные категории граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства (например, военнослужащие, ветераны войны, студенты и т. д.). Наконец, **индивидуальный** правовой статус составляют права, свободы и обязанности, которыми обладает конкретная личность. Индивидуальный правовой статус достаточно динамичен и изменяется вместе с происходящими в жизни человека изменениями. Он зависит от положения человека в обществе, его пола, возраста, профессии и ряда других факторов.

Основу правового статуса личности составляют права и свободы, которыми личность может обладать в государстве. При этом разграничение между правами и свободами личности провести достаточно сложно, поскольку по своей юридической природе и системе гарантий они выступают, в общем-то, как идентичные понятия, ибо говорят о социальных возможностях личности в различных сферах общественной жизни. Вместе с тем, как принято считать, термин «свобода» призван подчеркнуть более широкие возможности личности, не очерчивая их конкретного результата (свобода совести, свобода вероисповедания, свобода слова), в то время как термин «право» определяет конкретные действия человека (право на образование, право избирать и быть избранным, право участвовать в управлении делами государства).

Права человека и гражданина. Права и свободы личности принято разделять на права человека и права гражданина. **Права человека** – это права и свободы, которые принадлежат каждому, независимо от его гражданской принадлежности. То есть в государстве эти права и свободы признаются как за гражданами, так и за иностранцами и лицами без гражданства. По своей природе права человека – это естественные права¹. Они принадлежат каждому человеку от рождения, неотчуждаемы от него и не зави-

¹ Как отмечается в литературе, термин «права человека» стал общепринятым с 1945 г., когда в практике деятельности ООН он заменил бытовавший ранее термин «естественные права» (см.: *Абдулаев М. И.* Права человека и закон: историко-теоретические аспекты. СПб., 2004. С. 7).

сят от государства. Государство призвано лишь юридически их оформлять и защищать от нарушений. В Конституции Российской Федерации, где речь идет о правах человека, используются такие формулировки, как «каждый имеет право». «каждый может», «каждому гарантируется» и т. д.

По времени возникновения принято выделять три поколения прав человека.

Первое поколение прав человека составили традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в ходе буржуазных революций и призваны были обеспечить индивидуальную свободу личности от вмешательства со стороны государства и других субъектов. Это гражданские (личные) и политические права и свободы: право на жизнь, свободу и безопасность; свобода слова, совести и религии; равенство перед законом; свобода от произвольного ареста, задержания и изгнания; право на правосудие и др.

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического и социально-культурного уровня и отражало ценности социально ориентированного общества. Это поколение прав человека и гражданина составили социальные, экономические и культурные права: право на труд и свободный выбор работы, право на отдых, право на социальное обеспечение, право на образование и др. В отличие от прав первого поколения, которые призваны были обеспечить индивидуальную свободу от какого-либо вмешательства, в том числе и государственного, права второго поколения, наоборот, обязывают государство создавать социальные программы и вести всестороннюю организационную и хозяйственную деятельность по обеспечению этих прав.

Третье поколение прав человека, которое начало формироваться после Второй мировой войны, составляют так называемые коллективные (или солидарные) права. К ним относятся право на мир, на здоровую окружающую среду, право на развитие, на ядерную безопасность и др. В отличие от прав первых двух поколений права третьего поколения принадлежат не отдельной личности, а коллективу людей и поэтому не могут быть реализованы непосредственно отдельным человеком. Личность может принимать участие в реализации этих прав, но лишь как член того или иного коллектива, той или иной общности.

По мнению некоторых исследователей, в настоящее время активно формируются права человека *четвертого поколения*. При этом одни к правам человека четвертого поколения относят права, связанные с клонированием и другими открытиями в области биологии, другие – право на информацию и информационные технологии¹.

Начиная с середины XX в. права человека получили всемирное признание и закрепление в целом ряде международных документов. К наиболее важным из них относятся: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1953 г.).

Права гражданина – это права и свободы, которые признаются только за гражданами государства. Как правило, их трактуют в узком смысле, подразумевая под ними только те права и свободы, которыми государство наделяет лишь своих граждан. Это позитивные права, которые не имеют естественной природы и источником которых является государство. В отличие от прав человека, которые относятся к области частных интересов, права гражданина охватывают сферу публичных интересов, сферу отношений гражданина с государством. В Конституции Российской Федерации, где речь идет о правах только граждан, обычно используются такие слова, как «граждане Российской Федерации имеют право» (ст. 31, 32, 33, 36 и др.).

Права человека и гражданина (права и свободы личности) в зависимости от сфер жизнедеятельности принято подразделять на гражданские (личные), политические, экономические, социальные и культурные.

Гражданские (личные) права призваны обеспечивать свободу человека как члена гражданского общества от какого-либо незаконного внешнего вмешательства, в том числе и государственного. К ним относятся фундаментальные права и свободы личности, выражающие демократические принципы любого демократически организованного общества: право на жизнь и дос-

¹ См. об этом: Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2005. С. 633–634.

тоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность, а также неприкосновенность частной жизни, жилища; свободу передвижения и выбора места жительства; свободу совести; свободу выбора национальности и выбора языка общения и некоторые другие.

Политические права и свободы представляют собой обеспеченную законом возможность индивидуально или коллективно участвовать в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти. Такие права и свободы обычно признаются лишь за гражданами государства. К основным политическим правам и свободам относятся: право избирать и быть избранным в органы государственной власти; право принимать участие в управлении делами государства; свобода слова и убеждений; свобода собраний, митингов, шествий и демонстраций; право на объединение в общественные организации (свобода союзов и ассоциаций); право петиций и др.

Экономические права призваны обеспечивать материальные потребности личности. К ним относятся: право частной собственности, право на труд, свобода предпринимательства, право на забастовки и др.

Социальные права направлены на обеспечение достойного уровня жизни и социальную защищенность личности. Одним из главных является право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание. К социальным правам относятся также право на удовлетворительный жизненный уровень; на охрану и помощь семье, материнству и детству; право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; право на жилище и ряд других.

Культурные права гарантируют духовное развитие личности. К ним относятся: право на образование, право на доступ к культурным ценностям, право свободно участвовать в культурной жизни общества, свобода творчества и другие.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под личностью и каково соотношение понятий «личность» и «человек»?
2. Чем, прежде всего, обусловлена связь личности с государством?
3. Что такое гражданство? Существует ли какое-либо различие между гражданством и подданством?

4. Каковы основания приобретения и прекращения гражданства?
5. Что понимается под правовым статусом личности? Каковы его разновидности?
6. Что понимается под правами человека и правами гражданина и каковы их виды?
7. Какие поколения прав человека принято выделять в научной и учебной литературе?

Литература

- Абдулаев М. И.* Права человека и закон: историко-теоретические аспекты / М. И. Абдулаев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 322 с.
- Бережнов А. Г.* Права личности: некоторые вопросы теории / А. Г. Бережнов. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 142 с.
- Витрук Н. В.* Правовой статус личности в СССР / Н. В. Витрук. – М. : Юрид. лит., 1985. – 176 с. – (Реальный социализм: теория и практика).
- Дмитриев Ю. А.* Гражданин и власть / Ю. А. Дмитриев, А. А. Златопольская. – М. : [б. и.], 1994. – 160 с.
- Златопольский Д. Л.* Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. – 1993. – № 1. – С. 3–12.
- Защита прав человека в современном мире : сб. ст. / отв. ред. И. А. Ледях. – М. : Изд-во ИГПАН, 1993. – 144 с.
- Кучинский В. А.* Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. – М. : Юрид. лит., 1978. – 208 с.
- Лукашева Е. А.* Социалистическое право и личность / Е. А. Лукашева ; отв. ред. В. М. Чхиквадзе. – М. : Наука, 1987. – 155 с. (Сер. «Конституция СССР. Личность и право»).
- Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности / Ф. Люшер. – М. : Прогресс – Универс, 1993. – 384 с.
- Мюллерсон Р. А.* Права человека: идеи, нормы, реальность / Р. А. Мюллерсон. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
- Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. – М. : Норма, 1996. – 510 с.
- Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма – Инфра · М, 1999. – 573 с.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА

Государственная власть – способность или возможность осуществлять политическое руководство обществом при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов.

Государственное управление – целенаправленное воздействие государства, его органов на общество в целом или отдельные его сферы для выполнения стоящих перед обществом задач.

Государственный аппарат – система государственных органов, с помощью которых выполняются задачи и функции государства.

Государственный суверенитет – верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость на международной арене.

Государство (в узком смысле) – состоящая из органов управления и принуждения суверенная политико-территориальная организация, которая существует за счет общества, выражает его власть и осуществляет ее в целях создания и поддержания в обществе определенного порядка.

Государство (в широком смысле) – политико-территориальный союз людей, представляющий собой принципиально новый тип общества и управляемый особой публичной властью, выраженной в специальном аппарате управления и принуждения.

Гражданство – устойчивая правовая связь личности (человека) с государством, выраженная в их взаимных правах и обязанностях.

Законодательная власть – выборная, коллегиальная власть, представляющая интересы населения страны или отдельной ее части, принимающая законы и контролирующая деятельность исполнительной власти.

Исполнительная власть – власть, которая, как правило, формируется законодательной властью и деятельность которой связана с исполнением, претворением в жизнь законов, принимаемых законодательной властью.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Метод науки теории государства и права – совокупность подходов, принципов и приемов, на которых основывается наука теория государства и права и которые она использует при исследовании своего предмета.

Механизм государства – совокупность государственных организаций, с помощью которых государство осуществляет свои задачи и функции.

Механизм государственной власти – совокупность (или система) государственных и негосударственных организаций, в которых государственная власть находит свое организационное выражение и с помощью которых государство осуществляет свои задачи и функции.

Наука теория государства и права – система обобщенных знаний о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства, права и связанных с ними иных государственно-правовых явлений.

Общественное объединение – добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Орган государственной власти – структурно обособленная часть государственного аппарата, которая наделена властными полномочиями и с помощью которой осуществляются определенные задачи и функции государства.

Политическая культура – качественное состояние политической жизни общества, которое характеризуется определенным уровнем политического развития общества и личности.

Политическая партия – добровольное общественное объединение, представляющее и защищающее интересы той или

иной части общества и ставящее своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении.

Политическая система общества – взятые в единстве и взаимосвязи действующие в обществе политические организации, выступающие как целостное образование, имеющее свою структуру.

Политический режим – совокупность методов, способов и средств осуществления государственной власти.

Правовой статус личности – совокупность законодательно установленных и гарантированных государством прав, свобод и обязанностей личности.

Предмет науки теории государства и права – наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства, права, иных государственно-правовых явлений, а также наиболее общие связи государства и права с различными социальными явлениями и личностью.

Принципы организации и деятельности государственного аппарата – исходные положения, руководящие идеи, начала, которые лежат в основе формирования и функционирования государственного аппарата в целом и отдельных его звеньев.

Социальное государство – государство, политика которого направлена на создание условий для нормальной жизни и свободного развития человека, защиту прав, свобод и законных интересов всех граждан, обеспечение мира и согласия в обществе.

Судебная власть – относительно самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, которая на основе действующего в стране права рассматривает юридические конфликты и споры и разрешает их по существу.

Форма государства – организация государственной власти, выраженная, главным образом, в форме правления, форме государственного устройства и политическом режиме.

Форма государственного устройства – территориальная организация государственной власти.

Форма правления – организация верховной (высшей) власти в государстве.

Функции государства – определенные направления деятельности государства, в которых выражаются его сущность, социальное назначение и в целом роль в общественной жизни.

Учебное издание

Пьянов Николай Андреевич

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В ДВУХ ЧАСТЯХ

ЧАСТЬ 1

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

ISBN 978-5-9624-0546-9

Подготовлено к печати *М. А. Айзиман*

Темплан 2011. Поз. 50

Подписано в печать 15.10.11. Формат 60х90 1/16.
Уч.-изд. л. 14,7. Усл. печ. л. 17,8. Тираж 1000 экз. Заказ 105

Издательство ИГУ

664003, г. Иркутск, бульвар Гагарина, 36
тел. (3952) 24-14-36; e-mail: izdat@lawinstitut.ru